

Educação e políticas de promoção da igualdade racial no Brasil de 2003 a 2014

Márcia Lima, Paulo Ramos

JULHO DE 2017

■ A preocupação com a educação formal e a elevação da escolaridade da população negra no Brasil sempre esteve entre as principais demandas acionadas pelos movimentos negros, desde pelo menos a Frente Negra Brasileira. Projetos de alfabetização e orientação para a qualificação técnica e aquisição de conhecimento estão entre as atividades e proposições, seja entre os Frentegrinos, os militantes do Teatro Experimental do Negro, ou a luta por cotas raciais no chamado Movimento Negro Contemporâneo, com os Pré-Vestibulares para Negros e Carentes (PINTO, 1993; PEREIRA, 2008; RIOS, 2014). Durante décadas assistimos à melhoria paulatina dos indicadores educacionais da população brasileira, mas sempre com forte persistência das desigualdades regionais e raciais. Se por um lado, a desigualdade regional é um fator que contribui para explicar o acesso tardio dos negros ao sistema educacional, há muitos estudos que apontam para os problemas de discriminação no sistema escolar.

■ Falar de políticas de educação para população negra, portanto, é falar de como a história fez ou não justiça a este clamor secular que é preenchido de embates e negociações com poderes constituídos e uma multiplicidade de atores entre militantes, professores e estudantes que pressionaram pela ampliação do direito à educação aos mais pobres e à população negra.

■ Repassando as políticas de igualdade racial nos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2014), houve avanços importantes ao mesmo tempo que alguns desafios se mantiveram.

Sumário

1. Educação no Brasil de 2004 a 2014	5
<i>Evolução do quadro geral de educação</i>	6
2. Fundamentos e sentidos das Políticas de Igualdade Racial	9
<i>Políticas de Igualdade Racial</i>	11
3. Políticas de Igualdade Racial e Educação	15
<i>A lei 10.639</i>	17
<i>Ensino superior privado: Prouni e FIES</i>	21
<i>Censo Escolar (2005)</i>	20
<i>“Lei de Cotas”</i>	22
<i>A lei 10.639</i>	17
Conclusão	23
Bibliografia	24



Neste texto, apresentaremos o percurso das políticas educacionais, oferecendo um quadro geral da educação no Brasil durante os anos em que as políticas do Governo do PT incidiram (2004 e 2014). Na primeira seção, serão apresentados dados longitudinais que nos permitem perceber os avanços e desafios da quadro educacional brasileiro. Na segunda seção, será apresentado um histórico das políticas de Igualdade Racial e seu debate político, como o espectro maior donde sintoniza-se todas as políticas desenvolvidas às políticas de educação para a população negra e, finalmente, retomamos ponto a ponto cada uma das principais políticas acima relatadas (itens da seção 3).

1. Educação no Brasil de 2004 a 2014

O tema da educação no Brasil sempre recebeu destaque tanto nos debates políticos dos movimentos sociais quanto nos estudos acadêmicos da área dada a sua inquestionável importância na compreensão e no enfrentamento das desigualdades sociais e raciais do país. Em linhas gerais, para entender a questão educacional no Brasil é necessário observar: i) o histórico da estrutura de oportunidades em termos de acesso à educação e os efeitos do seu processo de expansão; ii) a sua distribuição entre os grupos sociais, ou seja, as desigualdades de acesso em termos de classe, sexo, raça, regiões do país e iii) a sua qualidade, marcada pela dicotomia entre sistema público e sistema privado, mas também por uma forte heterogeneidade dentro de ambos os sistemas, pelo baixo rendimento dos estudantes medidos por avaliações nacionais e internacionais, além de taxas de evasão e repetência em todos os níveis de ensino.

Muitos estudiosos das desigualdades têm destacado a importância dos atributos de raça e gênero para a explicação das desigualdades

sociais, pois fornecem elementos para entender os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades que se fundamentam na ideia de hierarquização da diferença (David Grusky 1995, Goran Therbon, 2000, Scott Sernau 2000). A tese principal desses estudos é que o preconceito e a discriminação estão associados à competição por posições na estrutura social, refletindo-se em desigualdades entre os grupos sociais na apropriação de posições na hierarquia social.

As políticas de raça e gênero estão fortemente apoiadas em estudos que utilizam um conjunto de dados estatísticos para identificar se esses atributos são variáveis importantes na distribuição de recursos e de oportunidades. As variáveis sexo e raça influenciam a posição social dos indivíduos, pois o sistema de estratificação repousa também em processos adscritos, que em geral são indesejáveis e discriminatórios na sociedade moderna.

No caso de raça, as pesquisas recentes têm utilizado sofisticados modelos estatísticos que corroboram parte do argumento principal desses estudos. Em primeiro lugar, apontam para a existência de uma forte rigidez social no Brasil independentemente de raça/cor. Em segundo lugar, demonstram que a rigidez social se torna uma rigidez racial nas tentativas de aquisição ou manutenção de alto status. A rigidez racial aparece nas chances de mobilidade, na maior desigualdade racial entre mais escolarizados e em posições ocupacionais de maior status e na maior probabilidade de perder posição social (Ribeiro, 2009; Osório, 2003). Ou seja, na competição social por espaços e posições.

O caso de gênero é bastante emblemático. Mais escolarizadas que os homens, as mulheres conseguiram vencer a principal barreira para realização socioeconômica, mas não con-



seguem o retorno esperado pelo investimento educacional: seus rendimentos são inferiores aos dos homens, e o acesso aos postos de comando e à condição de proprietária-empregadora ainda são restritos. Os fatores que mais contribuem para essas desigualdades de renda estão relacionadas a condição de gênero, média de horas trabalhadas (mulheres trabalham menos horas que os homens dada a necessidade de dupla jornada), setor de atividade (concentradas em saúde e educação). Ainda assim, controlando por essas variáveis, as mulheres continuam recebendo salários inferiores aos dos homens.

O acesso à educação fundamental é praticamente universal, mas seus avanços também foram lentos. Embora com projetos de expansão desde a década de cinquenta, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental só foram regulamentadas nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Entretanto, mesmo neste ciclo inicial, ainda há significativas desigualdades regionais e níveis de desempenho e conclusão insuficientes e desiguais.

Serão apresentados nesta seção os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios¹ ao longo dos anos de 2004 a 2014. Em linhas gerais, percebe-se o crescimento da escolarização em todos os níveis de ensino e a redução da desigualdade racial, embora ela permaneça expressiva em alguns níveis educacionais. Se para alguns indicadores essa ten-

dência já existia antes de 2004, alguns indicadores têm melhorias mais específicas neste período, como veremos a seguir.

Evolução do quadro geral de educação

Os dados a seguir são da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio e trazem indicadores educacionais do período analisado (2003-2014). No gráfico 1 temos a taxa de frequência escolar entre as idades de 6 e 17 anos de idade, separadas por faixas que correspondem ao ciclo escolar. Observa-se a cobertura universal das crianças de 6 a 14 anos, uma cobertura parcial para as crianças em idade de educação infantil e o quadro estável de participação dos jovens de 15 a 17 (em torno de 80%).

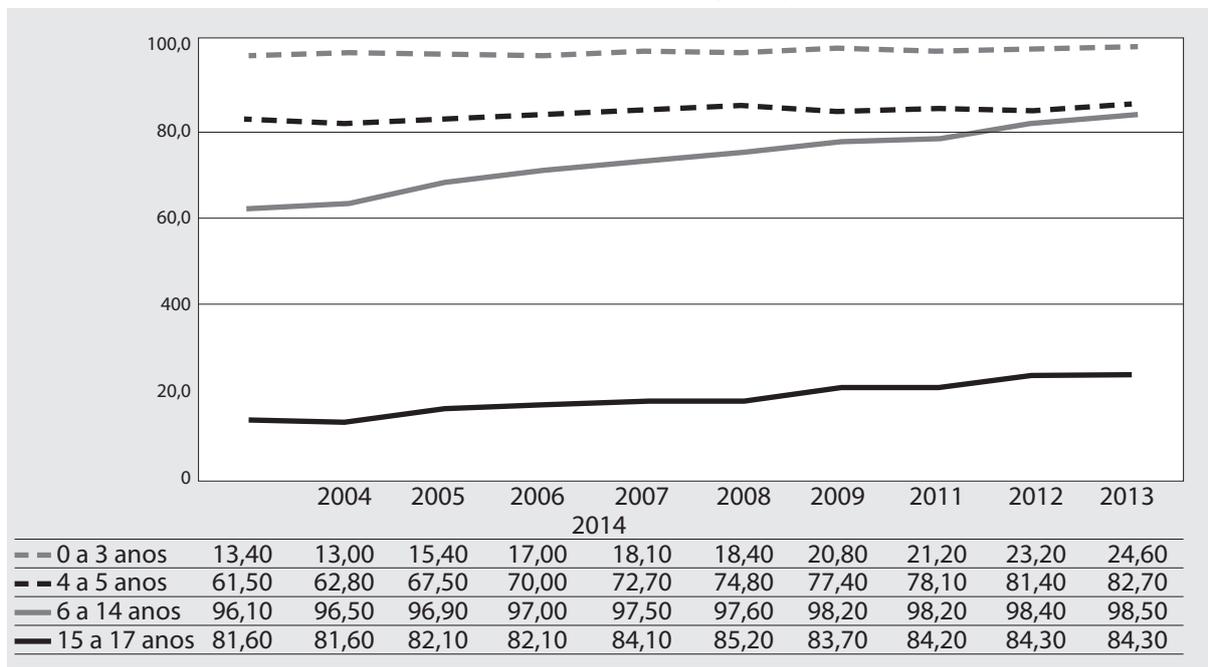
Outro dado importante é a redução do analfabetismo para a população acima de 15 anos de idade. Em 2004 esta taxa era de 11,5% e em 2014 passou a 8,3%. Observando as faixas de idade separadamente, nota-se que para a população mais jovem (15 a 19 anos) o analfabetismo praticamente está extinto. Ele já era baixo em 2004 (2,4%) e reduziu ainda mais (0,9% em 2014). Um dado que também se destaca é a redução ao analfabetismo na população mais velha. Na faixa de 55 a 64 anos, a taxa de analfabetismo caiu de 23,5% para 13,8%; na faixa acima de 65 anos, esses percentuais foram 34,4% e 26,4%, respectivamente.

O gráfico 2 indica o crescimento da proporção de pessoas entre 20 e 22 anos que concluíram ao menos o Ensino Médio. Observa-se, em primeiro lugar, que há um aumento de escolaridade para todos os grupos analisados. Mas há também duas importantes clivagens: gênero e raça. As disparidades entre os grupos de sexos e entre os grupos de cor revelam uma tendência já consolidada em períodos anteriores, em que as mulheres são mais escolarizadas que homens e brancos mais escolariza-

1. Realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a PNAD "Obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. Temas específicos abrangendo aspectos demográficos, sociais e econômicos também são investigados." http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40

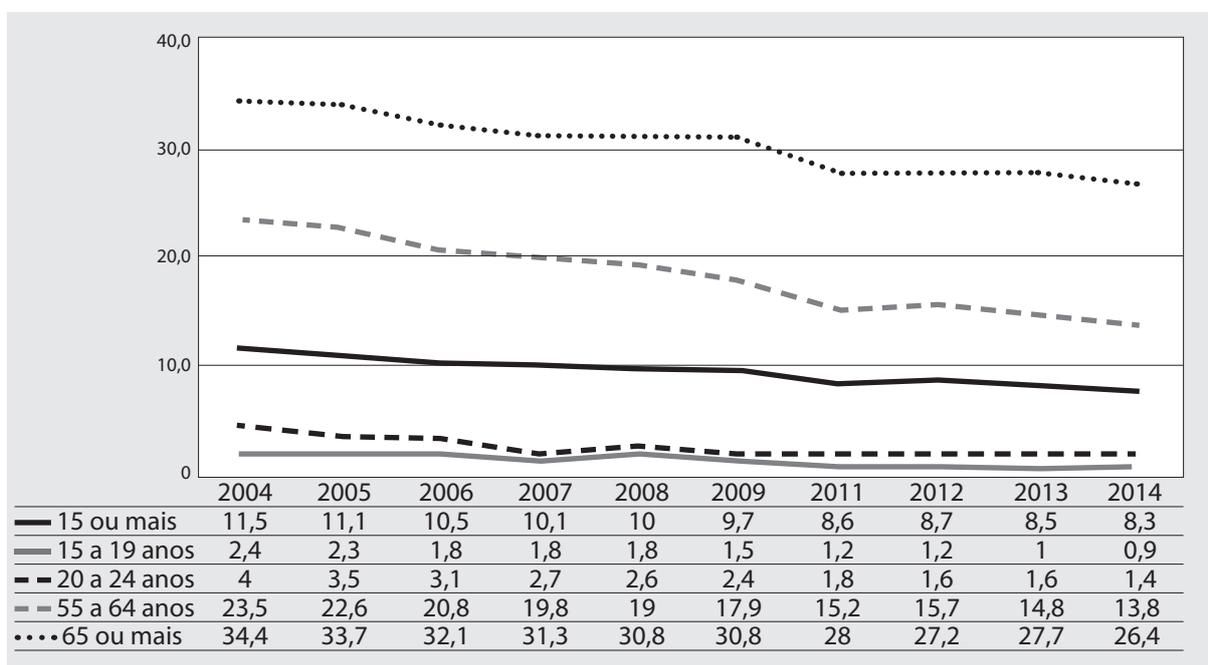


Gráfico 1: Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente por grupos de idade. Brasil, 2004-2014 (em %)



Fonte: FIBGE, 2015: n.p.

Gráfico 2. Taxas de analfabetismo, por grupos de idade. Brasil, 2004-2014 (em %)



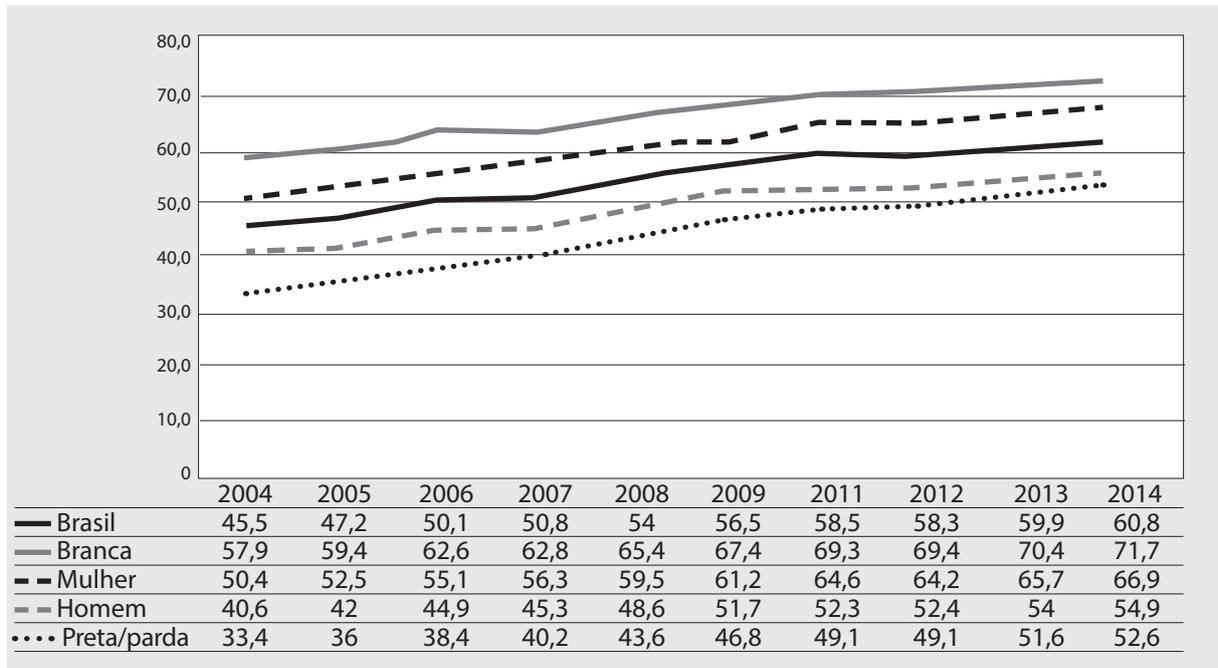
Fonte: FIBGE, 2015: n.p.



dos que negros. Há entretanto que se chamar atenção para uma maior redução das disparidades raciais no período recente (gráfico 3).

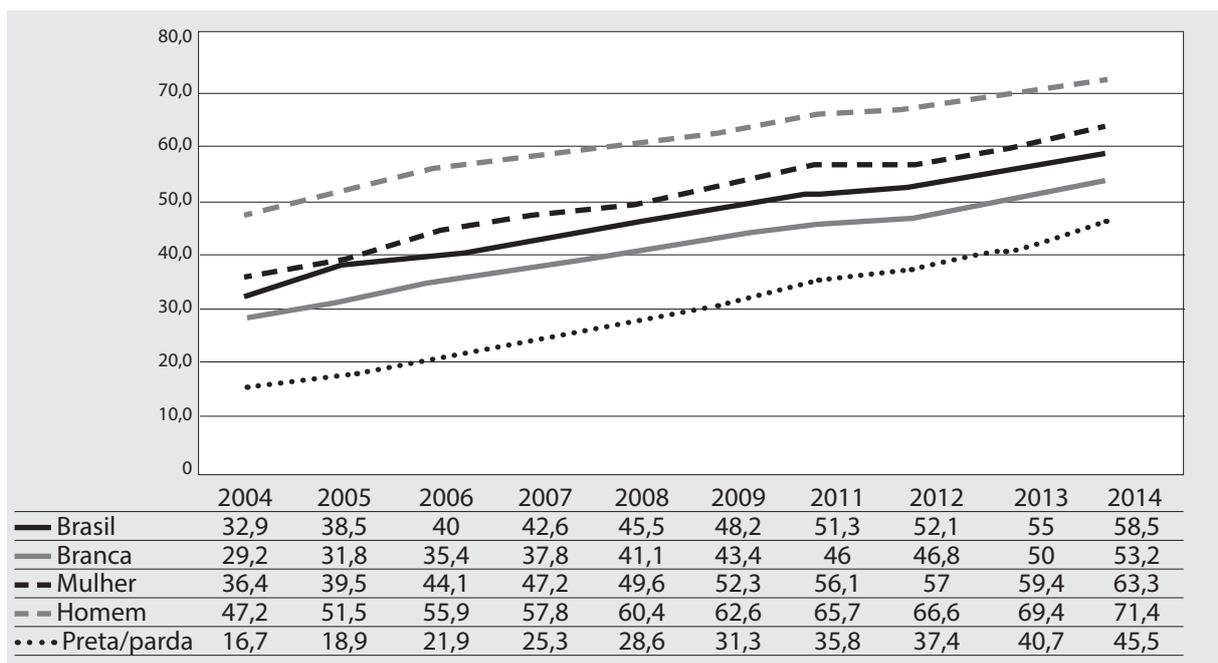
Tratando especificamente do ensino superior, o gráfico 4 demonstra que a proporção dos estudantes de 18 a 24 anos que frequen-

Gráfico 3: Proporção de pessoas de 20 a 22 anos de idade que concluíram o ensino médio ou níveis posteriores, por sexo e cor/raça. Brasil, 2004 a 2014 (em %)



Fonte: FIBGE, 2015: n.p.

Gráfico 4: Proporção dos estudantes de 18 a 24 anos de idade que frequentam o ensino superior, por sexo e cor/raça. Brasil, 2004-2014



Fonte: FIBGE, 2015: n.p.



tam o ensino superior aumentou de 32,9% para 58,5%. Um salto muito significativo para um década. É digno de nota a redução das desigualdades raciais e ao mesmo tempo a permanência de uma significativa desvantagem para os negros no final do período. Em síntese, considerando a expressiva desigualdade racial dos anos noventa, os ganhos educacionais dos negros no período analisado são inegáveis, mas ainda há disparidades a serem enfrentadas.

Os dados aqui apresentados demonstram que ainda existe um contingente de analfabetos, apesar de apresentar uma tendência de declínio: 8,3% do total da população acima de 15 anos de idade é analfabeta. Um dos fatores agravantes são as desigualdades regionais. No Norte e Nordeste do Brasil, as taxas de analfabetismo permanecem elevadas.

A média de anos de estudo da população brasileira acima de 25 anos ainda é baixa: 7,2 anos de estudos. Esta média é inferior ao número de anos de estudos necessários para completar o ciclo fundamental de ensino. Esta média também é inferior a diversos países da América Latina, como Chile e Argentina (9,8 anos), Peru (9,0). Essa média brasileira assemelha-se a média da Colômbia (7,1 anos) e Paraguai (7,7 anos).

O acesso ao ensino médio manteve muito restrito até a década de noventa dadas as altas taxas de repetência e evasão no ensino fundamental. Os jovens oriundos de famílias mais pobres abandonavam a escola para ingressarem precocemente no mercado de trabalho ou tentavam conciliar estudo e trabalho apresentando um fraco desempenho escolar. Quanto a expansão do acesso ao ensino superior, este fenômeno é fruto de um processo que envolve a demanda criada por esse nível educacional com o boom do ensino

médio e as mudanças ocorridas nos padrões produtivos que aumentaram a exigência por qualificação. Mas há um componente importante: o crescimento das demandas sociais por justiça social cujo acesso a educação superior se tornou um dos itens prioritários dos movimentos sociais. A partir do qual, nasceram as políticas de Ações Afirmativas - tema que será detalhado na próxima seção.

2. Fundamentos e sentidos das Políticas de Igualdade Racial

As Políticas de Igualdade Racial no Governo Lula foram antecedidas de amplas discussões internas aos movimentos negros, que viam nas amplas possibilidades de ação estatal um meio para reparar danos históricos e violações de direitos que lhes são patentes desde a abolição da escravidão (LIMA, 2010; GUIMARÃES, 2012). Como demonstrado nos dados acima, tais experiências de desrespeito são traduzíveis em escala sistemática pelos dados socioeducacionais. Tais problemas sociais foram levados pelos movimentos negros para a esfera política de formas variadas, mas todas elas reivindicando o direito ao reconhecimento das diferenças em nome da conquista da igualdade (RAMOS, 2014).

Assim, o conjunto de reivindicações de políticas que incidiram no sistema educacional trazem consigo uma fundamentação filosófica ligada às teorias do reconhecimento dialogando com alguns dos principais autores deste tema, fazendo apontamentos sobre suas aplicabilidades e conexões com as políticas de igualdade racial, sobretudo com as políticas afirmativas. Daí a necessidade de consolidar uma argumentação que articule noções de identidades políticas e faça a mediação entre a necessária legitimação moral e a articulação de interesses de grupos internos a uma socie-



dade mais abrangente, respectivamente, a população negra e a sociedade brasileira.

No âmbito da teoria social, o reconhecimento é um dos temas mais importantes da última metade do século XX, e Frantz Fanon (2005; 2008), Charles Taylor (2000), Nancy Fraser (2006), Axel Honneth (2003) são alguns de seus maiores expoentes. Para estes autores, a noção de identidade é central no desenvolvimento de suas respectivas teorias. Entendemos que a reflexão com base nas formulações feitas por esses, como a denúncia de desigualdades e a elaboração de políticas afirmativas (LIMA, 2012), tem auxiliado não só na conquista de direitos para a população negra no Brasil, mas também na compreensão da identidade de jovens negros como juventude negra.

Há, entre esses autores, uma diferenciação entre as razões pelas quais o reconhecimento é posto em destaque, algo baseado no contexto em que estão inseridos. Nancy Fraser (2006), por exemplo, localiza seu problema no contexto pós-socialista, busca assim a justiça social, e seus sujeitos de estudo são especialmente as mulheres, os negros e os gays. Honneth (2003) vê no respeito e na igualdade a finalidade da luta pelo reconhecimento. Para Charles Taylor (2000), a dignidade serve de argumento para sua formulação da importância do reconhecimento das diferenças. O argumento de Honneth relaciona a luta pelo reconhecimento à justiça social, algo motivado pela preservação da integridade do ser humano, pois, caso esta seja colocada em risco, abalam-se as formas dos diversos “padrões de assentimento ou reconhecimento” (2003, p. 213), uma vez que são capazes de fazer “desmoronar a identidade da pessoa inteira” (2003, p. 214).

Tais experiências de desrespeito são encaminhas pelas resistências coletivas e pressio-

nam novas relações sociais que contemplem formas de reconhecimentos. Uma das questões fundantes deste debate é demandar como a experiência de desrespeito está ancorada nas experiências afetivas dos sujeitos humanos para estabelecer um paradigma para a análise dos conflitos sociais, firmando um nexo entre o desrespeito moral e luta social.

Processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento (HONNETH, 2003, p. 257).

Dessa forma, Honneth tece uma razão de análise que percorre o espaço, até então deixado vago por seus dois interlocutores, entre o indivíduo e a sociedade: “Entre as finalidades impessoais de um movimento social e as experiências privadas que seus membros têm da lesão, deve haver uma ponte semântica que pelo menos seja tão resistente que permita a constituição de uma identidade coletiva” (2003, p. 258).

Ao que tradicionalmente pensava-se como exclusiva forma de motivação das lutas sociais, os interesses materiais, deve somar-se o componente moral, ligado ao reconhecimento e ao respeito. Honneth chama de “interesses” as “orientações básicas dirigidas a fins, já aderidas à condição econômica e social dos indivíduos pelo fato de que estes precisam tentar conservar pelo menos as condições de sua reprodução” (2003, p. 262). São, assim, as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, as suas tentativas de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do que a sociedade vem a se realizar normativamente, em busca de políticas públicas (HONNETH, 2003, p. 156).



Na reflexão sobre as experiências afetivas para a constituição da identidade e da subjetividade, Charles Taylor trava interessante diálogo com Frantz Fanon. Taylor traz para o debate sobre reconhecimento o que Fanon (2005) apontou em *Os Condenados da Terra*, que “a principal arma dos colonizadores era a imposição de sua imagem de colonizados aos povos subjugados. O colonizado, a fim de libertar-se, tem antes de tudo de se purgar dessas autoimagens depreciativas” (TAYLOR, 1995, p. 268).

Frantz Fanon é o que mais se diferencia dos outros três autores. A identidade permanece como fulcral para ele (TAYLOR, 1995, p. 269), mas há três distinções a expor. A primeira refere-se ao contexto de Fanon: trata-se de um martinicano estudioso de relações raciais, em pleno contexto colonial, de negros e colonizados. Em Honneth, o sujeito não tem tanta premência, e conceitos como os de identidade e diferença surgem com razoável abstração. Para Taylor, a maior preocupação é a comunidade francófona do Canadá que luta, frente à comunidade de origem inglesa, pela manutenção da cultura e do idioma. Similarmente a estes dois autores, Nancy Fraser tem como referência as reivindicações do que podemos chamar, seguramente, de Ocidente do Atlântico Norte, ou seja, Europa ocidental e Estados Unidos da América, divididas entre demandas materiais, ou de redistribuição, e demandas simbólicas, ou de reconhecimento. Em outras palavras, os três autores variam o sentido do reconhecimento entre respeito, dignidade e justiça social, mas acabam por repetir os problemas e os cenários, mantendo, assim, uma perspectiva estritamente liberal. Frantz Fanon, em contrapartida, indica que sua formulação aponta para problemas do mundo colonizado, traumas provenientes da imposição cultural e dos modos do colonizador, entre eles a destruição das subjetividades, as doenças mentais, etc.

Esses autores são responsáveis por subsidiar várias políticas de reconhecimento, mesmo fora do contexto norte-americano/europeu ocidental. As suas contribuições trazem a dimensão do direito à vida para o reconhecimento, ou seja, o reconhecimento como superação da dicotomia entre o material e o simbólico. A outra diferença entre Fanon e Charles Taylor é o modo como este opera a identidade. Para Taylor, a identidade seria “autenticidade”, além de ser moldada com base na relação com os outros, pelo reconhecimento por parte de outros.

Trata-se de quem somos, “de onde viemos”. Como tal, ela é o pano de fundo contra o qual nossos gostos, desejos, opiniões e aspirações fazem sentido. Se algumas coisas que valorizo mais me são acessíveis só em relação com as pessoas a quem amo, essa pessoa se torna parte da minha identidade (TAYLOR, 1995, p. 247).

Para haver reconhecimento, outras pessoas e outros povos deveriam aceitar a originalidade de cada indivíduo. Há um processo de significação em que o outro passa a desempenhar um papel que também é ativo. “Para alguns, isso pode parecer uma limitação de que quererão se libertar” (TAYLOR, 1995, p. 247), mas de fato padece-se de uma identidade fixa, carece-se de permeabilidade para posicionamentos distintos (posições etárias e/ou raciais) e, ao contrário, é necessário estabelecer um padrão fixo e único para a identidade.

Políticas de Igualdade Racial

Antes de tratar das mudanças ocorridas durante o governo petista, é importante resgatar um momento vital para a construção das demandas sociais que antecedeu essas gestões: a promulgação da Carta que instituiria a chamada Nova República Brasileira. Intelectuais, ativistas e militantes dos movimentos sociais

debatiam quais seriam os termos sob os quais surgiriam a legalidade democrática e seus novos estatutos de direitos. Hamilton Cardoso declarou, em 1985, que seu desejo era que o Brasil se reconhecesse como:

Uma república democrática, federativa, multirracial e pluricultural, cujas populações, formadas por negros, brancos, índios e mestiços, vivem com iguais direitos e condições para seu desenvolvimento autônomo, individual e coletivo, nos estados, territórios e municípios (CARDOSO, 1985, p. 17).

O texto constitucional não copiou as palavras de Cardoso, mas pode ser considerado algo multicultural (DONNA VON COTT apud GUIMARÃES, 2006b), pelo reconhecimento aos diversos povos presentes no território nacional. Dez anos depois do ato que fundou o MNU (HANCHARD apud RIOS, 2012) algumas novidades aconteceram, como a institucionalização do movimento negro: “O protesto afro-brasileiro do fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 levou à criação de assessorias e comissões no Rio de Janeiro e São Paulo” (2001, p. 169). Além disso, havia uma diversificação das temáticas e identidades no movimento negro.

Não só o movimento tinha se modificado, como também a conjuntura nacional estava em mudança: os ventos democráticos assobiavam mais na sociedade civil e nas estruturas estatais. De um lado, havia um processo franco de expansão e diversificação do movimento negro, revelado, sobretudo, na formação de novas organizações e na constituição dos coletivos de mulheres negras, que ampliaram o repertório discursivo do movimento, com a inclusão das questões de gênero e sexualidade (RIOS, 2012, p. 51).

Na década de 1980, época inicial da institucionalização das relações entre Estado e So-

cidade Civil, Barcelos (1996) chama a atenção para essa articulação, apontando para o seu aprofundamento:

A democratização abriu novos espaços para os movimentos sociais. [...] O governador Franco Montoro criou, em 1984, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. No Rio de Janeiro, o governador Leonel Brizola nomeou, em 1982, três negros, entre eles tinha uma mulher, para o secretariado estadual, e, na sua segunda administração, em 1991, criou a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras, inicialmente dirigida por Abdias do Nascimento (BARCELLOS, 1996, p. 207).

Além desses fatos, há também a criação da Fundação Cultural Palmares (Lei Federal no 7.668/1988), cuja missão é promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Em 1991, aconteceu um importante evento para o movimento negro, o I Encontro Nacional de Entidades Negras (ENEN). Sua carta de convocação trouxe um rico leque de informações, com dados e pesquisas para uma análise profunda da realidade da população negra brasileira. Partindo da interpretação de que os anos que a antecederam criaram certo distanciamento do movimento negro em relação à vida cotidiana do povo negro e de que muita coisa mudou, fez-se o tempo de reunir as diversas formas de expressão e de organização, a fim de unificar o caminho, com reconhecimento da diversidade da população negra e com objetivos comuns. O I ENEN também não chegou a propor uma ampla agenda de políticas públicas, mas adiantou alguns debates sobre a conjuntura internacional. A CONEN propunha que todas as posições deveriam ser confrontadas, para, então,



o movimento negro poder dizer que havia um posicionamento político (CONEN, 1991). Para Santos (2006), a institucionalização do movimento negro intensificou-se durante a década de 1990, e na mesma época os movimentos passaram da denúncia à proposição; como marco, destaca o ano de 1995, quando da Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida:

Os anos 1990 representam para os movimentos negros um período de significativas mudanças institucionais. Até o ano de 1995, após a realização da Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida, organizada por diversas organizações negras em Brasília, as demandas destes movimentos transformaram-se do “denuncismo” para demandas “propositivas”. [...] Após este momento, os ativistas passam a propor políticas de inclusão racial e a dialogar com as esferas estatais de modo mais profissionalizado e sistemático. Na ocasião, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), a fim de responder de forma mais objetiva às demandas e pressões políticas exercidas pelos movimentos negros durante o seu governo (SANTOS, 2006, p. 242).

Como dito na citação anterior, a formalização do reconhecimento do racismo e a constituição do Grupo de Trabalho Interministerial representam alguma permeabilidade em relação à pauta racial no que se refere ao Poder Executivo. Por outro lado, não se encontram políticas nem projetos que tenham como finalidade a redução das desigualdades raciais – o “combate ao racismo” ou, ainda, a promoção da igualdade racial – ou de violência/mortes/homicídios. Doutra forma, no ano de 2001 o governo brasileiro tornou-se signatário dos

compromissos evocados no documento elaborado em Durban (África do Sul), comprometendo-se a combater a discriminação racial e as desigualdades correlatas.

Pós-Conferência de Durban e as Políticas de Igualdade Racial

A entrada do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas na temática racial é anterior ao governo Lula, mas essa atuação era menos visível e estava vinculada ao Programa Nacional de Direitos Humanos no Ministério da Justiça². A principal inflexão do governo Lula a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial.

Em 2015, contudo, após reeleita presidenta da República, Dilma Rousseff subtrai o ministério e o transforma em Secretaria de Igualdade Racial, dentro de um novo ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Tal medida, MP nº 696, em outubro de 2015, foi novamente alterada pelo presidente que ocupa a presidência até o atual momento, transformando-o no ministério dos Direitos Humanos. Tais instabilidades revelam o baixo nível de força institucional que possuem as políticas de Igualdade Racial no Brasil. Isto as tornam dependentes de outros ministérios, os quais terão ou têm outras perspectivas como prioritárias, que não aquelas de combate às desigualdades raciais.

2. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi criado, em 1995, o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. Entre 1996 e 1998 o GTI realizou uma série de atividades no âmbito da educação, do mercado de trabalho, comunicação, terra e remanescentes de quilombos, relações internacionais, saúde dentre outros. Para maiores informações acesse: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial>



De acordo com Santos, esse organismo “resulta do aprofundamento das relações político-institucionais entre movimentos negros e Estado [...], sinaliza de forma efetiva a incorporação de demandas de ativistas negros(as) pertencentes ao PT” (SANTOS, 2006, p. 244). Em Durban, em 2001, o tema da internacionalização do movimento negro ganhou força. Saillant (2009, p. 216), afirma que o Brasil foi protagonista nessa experiência, além de ter a maior delegação, que contava com quadros qualificados para fazer as negociações necessárias. Foi nesse contexto que ocorreu o fortalecimento da proposta de reparação, como explica a autora:

A ideia de reparação já estava presente ao menos desde os anos de 1950 nos escritos e discursos de certos líderes afro-brasileiros, dos quais o mais célebre foi Abdias do Nascimento; na confusão da Conferência de Durban, ela assumiu uma significação nova que teve repercussões sobre as políticas atuais (SAILLANT, 2009, p. 204).

Ela ainda destaca que esse evento trouxe a ideia de diáspora para o plano do sentimento de pertença. Todos os negros da América Latina estavam lá representados e, além desse “sentimento”, o documento de Santiago foi o primeiro, no Brasil, a fazer uso dessa denominação (Saillant, 2009, p. 214).

Outro fato importante no cenário foi o surgimento de nações e sociedades pluriétnicas ou multiculturais³, produto das reformas consti-

3. Donna Von Cott (apud Guimarães 2006b, p. 273): “Esse modelo constitucional, que pode ser chamado de multicultural, tem as seguintes características: 1) reconhecimento formal da natureza multicultural de suas sociedades e da existência de povos indígenas como coletividades sociais e subestatais distintas; 2) reconhecimento das leis consuetudinárias dos povos indígenas como leis públicas e oficiais; 3) direito à propriedade coletiva com restrição à alienação ou divisão de terras comunitárias; 4) status oficial para línguas indígenas em unidades territoriais de residência; e 5) garantia à educação bilíngue. No caso brasileiro, precisaríamos acrescentar um sexto elemento ao modelo: reconhecimento do racismo como um problema nacional.”

tucionais na América Latina à época. Essas Constituições incorporaram, assim, o ideal fundador de nações mestiças e culturalmente homogêneas, vistas como produto da interação biológica e cultural entre europeus, indígenas americanos e africanos.

Países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela reconheceram em suas novas Constituições os direitos históricos das suas minorias indígenas. Outros passaram a reconhecer direitos coletivos ou adotar formas de discriminação positiva para minorias negras, tais como o Brasil (Constituição de 1988, Lei nº 7.716, Cotas nas universidades, 2001), a Colômbia (Constituição de 1991 e Lei nº 70 de 1993), o Equador (Constituição de 1998), Honduras, Guatemala e Nicarágua (GUIMARÃES, 2006b, p. 273).

De acordo com Guimarães (2006b, p. 278), há a consolidação de uma “ampla camada intelectual negra” que, gestada na expansão da educação superior, formada por “quadros profissionais de nível superior, em grande parte autônoma em relação ao Estado, tem como principal fonte de recursos grandes fundações internacionais, igrejas e instituições de direito privado”. A década de 2000, de acordo com Silvério (2009), foi marcada pela superação da contradição do caráter redistributivo da política educacional (2009, p. 27) e pela opção de poder reconhecer a importância da participação “por uma visão integral e sistêmica da política social, ao menos na sua concepção, na qual a criação da SEPPIR ganha relevância quando analisamos a sua missão” (2009, p. 28). Para o autor, o reconhecimento das diferenças no âmbito das relações raciais está, portanto, institucionalmente patente. Algumas contradições, no entanto, surgiram,



já que esse ministério encontrou dificuldades em cumprir sua missão devido ao orçamento irrisório, à ausência de quadros políticos para a composição da equipe, à forte hierarquização de ministérios – em que a Igualdade Racial entrou em desvantagem – e à discordância em relação ao efetivo impacto do racismo sobre o quadro da desigualdade no país (SILVÉRIO, 2009, p. 29). Essas são as proposições que marcaram o ano de 2003, com a criação de um organismo estatal ligado à Presidência da República com status ministerial, tendo como objetivos:

Promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra. Acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial; Articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais. Promover e acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica. Auxiliar o Ministério das Relações Exteriores nas políticas internacionais, no que se refere à aproximação de nações do Continente Africano (Portal da Igualdade Racial (BRASIL, [s/d]).

Em decorrência disso desenvolveu-se uma série de políticas voltadas para comunidades quilombolas, religiões de matrizes africanas, educação, saúde etc. Vê-se, pois, que, ao lado de cada ação importante para a população negra, está outra de igual vulto para a história do movimento negro. Também é possível encontrar ao longo do tempo um maior núme-

ro de canais de interlocução entre sociedade e Estado, até o ponto de sua institucionalização, com a criação de conselhos e a realização de conferências setoriais.

O esforço institucional identificado nestas políticas é fruto de uma forte interação com os movimentos sociais que se têm se amparado na força de acordos internacionais assumidos do Estado brasileiro e pela força dos parâmetros estabelecidos na Constituição de 1988, que dá indicativos da necessidade de tais políticas, que já fundamentou outras políticas.

Numa tentativa de síntese, as principais políticas públicas de âmbito federal com recorte racial podem ser organizadas a partir de diversos princípios. Em primeiro lugar, há desde o governo anterior uma série de iniciativas governamentais que visam o combate ao preconceito – ações de cunho valorativo –, que buscam desconstruir estereótipos raciais e procuram dar mais visibilidade à temática racial e a contribuição do negro para o país. Há ações que visam combater a discriminação e que em geral estão ligadas a lei que considera o racismo crime inafiançável. E, por fim, tem sido implantadas um conjunto de medidas que visam combater às desigualdade raciais, sendo estas medidas de reconhecimento com perspectiva redistributiva (Jaccoud; Benin, 2002). Na seção seguinte, serão apresentados alguns dos projetos estatais voltados a promoção de igualdade racial na educação.

3. Políticas de Igualdade Racial e Educação

As principais políticas públicas de âmbito federal com recorte racial na educação estão organizadas tanto no eixo do reconhecimento identitário quanto redistributivo e estão relacionadas no quadro 1.



Quadro 1: EDUCAÇÃO

Lei 10.639 de 2003.

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

Programa Universidade para Todos (PROUNI)

Medida Provisória 213/set 2004/Projeto de Lei nº 3.582/2004/Lei 11.096/janeiro 2005

Programa de bolsas (integral e parcial) destinadas a população de baixa renda. Parte das bolsas deve ser destinada a estudantes negros e indígenas, seguindo a proporção desses grupos étnicos na população de cada estado.

Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (FIES)

Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004,

Inclusão do quesito cor na composição do índice de classificação para seleção de beneficiários.

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

Criada em julho de 2004.

Principais programas:

Educação quilombola - apoio técnico e financeiro aos municípios que possuem áreas de remanescentes de quilombos;

Programa Diversidade na Universidade PIC - Projetos Inovadores de Cursos

O programa apoiava instituições que tenham, pelo menos, um ano de experiência na gestão de projetos educativos inovadores voltados para grupos socialmente desfavorecidos. Para concorrer ao financiamento, as instituições devem ter ao menos 51% de afro-descendentes e/ou indígenas entre os alunos matriculados e repassar entre 40% e 50% do valor recebido para os estudantes, a título de bolsa de manutenção.

Conexões de Saberes:

Apoio a jovens universitários de origem popular na produção de conhecimentos científicos para intervenção em seus territórios de origem.

Diversas ações de atuação na formação de professores para os novos conteúdos seguindo a lei nº 10.639.

Tutoria de Ensino Médio: nesta experiência, a SECAD ofereceu 720 bolsas de permanência para alunos afro-brasileiros que estão cursando o Ensino Médio.

Projeto Gênero e Diversidade na Escola (2004)

Seppir, MEC, British Council e o Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos/UERJ (CLAM): formar educadores com base nos temas: gênero, relações raciais e orientação sexual.

Introdução do recorte racial no Censo Escolar (2005)

SEPPPIR/INEP

Nas fichas de matrícula de escolas de educação básica passassem a conter a indicação cor do aluno. Ela seria autodeclarada pelo próprio aluno que tivesse mais de 16 anos e pelos pais ou responsáveis para os alunos com menos de 16 anos.

Instituição da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros - Cadara. (MEC-SECAD) 2005

Acompanhar, analisar e avaliar as políticas educacionais voltadas para o fiel cumprimento do dispositivo na lei 10.639.

Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 14 de 28 de abril de 2008.

UNIAFRO - Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior - Apoiar e incentivar o fortalecimento e a institucionalização das atividades os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABS) ou grupos correlatos das Instituições Públicas de Educação Superior.

SEPPPIR/MEC -2011

Programa de Extensão Universitária (PROEXT): inclusão da linha temática sobre igualdade racial

SEPPPIR/SECADI/UNESCO/UNICEF/UNDIME/CONSED/IFBA

Criação do selo “Educar para a igualdade racial”.



SEPPIR/MEC/Executivo federal 2012

Aprovação da Lei 12.711/2012 - Lei de Cotas para as instituições federais de ensino superior.

SEPPIR/MEC - 2013

Programa de desenvolvimento acadêmico Abdias do Nascimento: visa oferecer experiência internacional nas áreas de ciência, tecnologia e informação, formação de professores, combate ao racismo e promoção da igualdade racial.

SEPPIR/Ação Educativa, UNICEF e MEC

"Indicadores de Qualidade da Educação – Relações Raciais na Escola".

SEPPIR/MEC - 2013

Programa Bolsa Permanência para o ensino superior: instituída como ação complementar para assegurar a permanência do estudante cotista no ensino superior.

Extraído de: Lima, Márcia (2010), pag. 89 e www.seppir.gov.br

Esse quadro não tem a pretensão de ser exaustivo, pois há inúmeras iniciativas e parcerias. Mas algumas propostas merecerem destaque.

A lei 10.639

A lei de 2003, número 10.639, tornou obrigatório o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira em todos os currículos escolares. Mais do que uma legislação, tal medida veio acompanhada de outras ações institucionais que impactam na Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional (LDB) e perfazem uma política voltada para a Educação das Relações Raciais, inaugurando nova fase.

Durante décadas, a gestão da política educacional, no ímpeto de tratar todos com igualdade, passou a homogeneizar diferenças e, com isso, as desigualdades raciais cresceram, o que foi chamado de "racismo institucional" (SILVÉRIO, 2002; 2009). A partir dessas críticas e da luta do movimento social negro, foi elaborada a Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira. Baseado nessa lei, foi elaborado, pelo Conselho Nacional de Educação, o Parecer nº 3 de 2004 do Conselho Nacional de Educação, publicado e homologado pelo ministro da Educação em 19 de maio de 2004, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações

Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Diz o parecer:

Reconhecer exige a valorização e respeito às pessoas negras, à sua descendência africana, sua cultura e história. Significa buscar, compreender seus valores e lutas, ser sensível ao sofrimento causado por tantas formas de desqualificação: apelidos depreciativos, brincadeiras, piadas de mau gosto sugerindo incapacidade, ridicularizando seus traços físicos, a textura de seus cabelos, fazendo pouco das religiões de raiz africana. Implica criar condições para que os estudantes negros não sejam rejeitados em virtude da cor da sua pele, menosprezados em virtude de seus antepassados terem sido explorados como escravos, não sejam desencorajados de prosseguir estudos, de estudar questões que dizem respeito à comunidade negra. Reconhecer exige que os estabelecimentos de ensino, frequentados em sua maioria por população negra, contem com instalações e equipamentos sólidos, atualizados, com professores competentes no domínio dos conteúdos de ensino, comprometidos com a educação de negros e brancos, no sentido de que venham a relacionar-se com respeito, sendo capazes de corrigir

posturas, atitudes e palavras que impliquem desrespeito e discriminação. Políticas de reparações e de reconhecimento formarão programas de ações afirmativas, isto é, conjuntos de ações políticas dirigidas à correção de injustiças históricas (BRASIL, 2004).

Os direitos e deveres dos atores (entes federados) são elencados mediante a aplicação de dispositivos legais que conduzem uma política educacional que contemple e reconheça o direito às diferenças como parte do respeito ao direito à igualdade e à liberdade. O centro desta política são as relações raciais com ponto de partida na África e nos afro-brasileiros, mas pode e deve ser expandido a todos os outros grupos étnicos e raciais do território brasileiro, como japoneses, poloneses ou guaranis.

Art. 1º A presente Resolução institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, a serem observadas pelas Instituições de ensino, que atuam nos níveis e modalidades da Educação Brasileira e, em especial, por Instituições que desenvolvem programas de formação inicial e continuada de professores. (BRASIL, 2004)

O mais recente movimento para a implementação desta política foi a publicação do documento do Plano Nacional das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (BRASIL, 2009). Seis anos após a publicação da lei originária, muitos esforços convergiram para a consolidação deste documento, desde organizações da sociedade civil, organizações de cooperação institucional e os próprios entes federados.

O documento percorre todos os níveis e modalidades de ensino, Básico e Superior, e as

Educação de Jovens e Adultos e a Educação Tecnológica e Formação Profissional e a educação para áreas de remanescentes de quilombo. O documento designa atribuições dos grupos colegiados, fóruns e conselhos de educação, e núcleos de estudos e pesquisas.

O plano está assentado em seis eixos: 1) Fortalecimento do marco legal; 2) Política de formação para gestores e profissionais de educação; 3) Política de material didático e paradidático; 4) Gestão democrática e mecanismos de participação social; 5) Avaliação e Monitoramento e 6) Condições institucionais (BRASIL, 2009).

Ainda não existe uma avaliação dessa política em nível nacional, contudo é necessário reconhecer os avanços praticados até o fim do primeiro ano do Governo de Dilma Rousseff. De qualquer maneira, é notável a movimentação de atores institucionais produzir programas de formação de educadores em relações raciais, a maior visibilidade de literatura voltada aos temas relativos à África e à vida dos negros no Brasil e à cultura afro-brasileira, e o próprio saldo democrático dessa movimentação, os consensos produzidos e as redes de conhecimento e sujeitos e organizações formadas nos colegiados de debates das políticas, podem também ser consideradas efeitos positivos do processo político iniciado em 2003.

Ensino superior privado: Prouni e FIES

O tema da educação superior foi o que mais mobilizou o debate público sobre ações afirmativas, mas essa reação se concentrou nas políticas direcionadas às instituições públicas. O Prouni (Programa Universidade Para Todos) tem sido, sem dúvida, em termos redistributivos, a política de maior impacto. O



programa concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação – e sequenciais de formação específica –, em instituições de ensino superior privadas. A lei que o institucionaliza é a Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. Há, como contrapartida, isenção de tributos às instituições que aderem ao Programa. O Prouni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2016, mais de 1,9 milhão de estudantes, sendo 70% com bolsas integrais. O Prouni reserva bolsas para os que se auto-declararam pretos, pardos ou índios no ato de inscrição. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é estabelecido com base no número de cidadãos pretos, pardos e indígenas, por unidade da federação, segundo o último censo do IBGE devendo se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa.

Embora existam críticas ao Programa, elas não se concentram na existência de critérios raciais, e sim por ser considerada uma política que investe no sistema privado, cuja qualidade de ensino, em geral, é baixa e dá recursos (via isenção de impostos) à empresários da educação (Cattani, 2006; Carvalho, 2005).

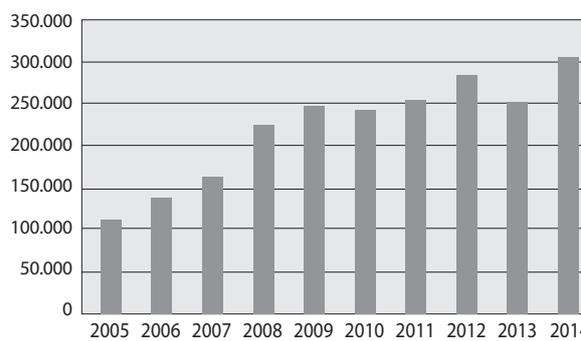
O FIES (Programa de Financiamento Estudantil), cuja existência é anterior aos governos petistas, passou a incluir o quesito cor/raça na composição do índice de classificação, aumentando as chances dos solicitantes negros de conseguirem o financiamento. Da mesma forma que o Prouni, o foco é a população de baixa renda e o critério racial é aplicado após a elegibilidade do beneficiário pelo critério social.

Os beneficiários do programa são egressos da rede pública. Quando os alunos vêm da rede particular, é porque comprovaram ter recebido durante a completude da passagem pelo ensino médio uma bolsa integral. O corte de renda dos estudantes é feito com base no cál-

culo da renda média familiar per capta, que não deve ser superior a três salários mínimos.

Só no primeiro ano, o Prouni alcançou quase o que as políticas de cotas levaram 3 anos para produzir em inclusão social de alunos pobres e negros no ensino superior: foram 112.275 atendidos no primeiro ano de Prouni contra 150.000 estudantes cotistas nos três anos de lei de Cotas. E no último ano de dados disponíveis o Programa Universidade Para Todos distribuiu 306.726 bolsas, numa proporção de 7 integrais e 3 parciais em cada dez bolsas. No total acumulado dos anos, foram mais de 1,2 milhão de bolsas para a modalidade de ensino presencial e mais de 223 mil bolsas para Educação a Distância – EAD⁴.

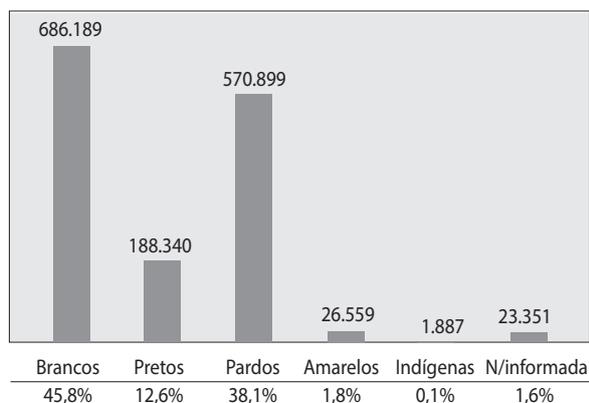
Gráfico 5: Prouni, Bolsas ofertadas por ano 2005-2014



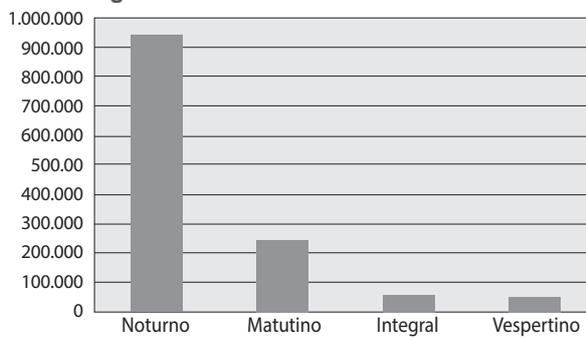
Fonte: Sisprouni 2015 Prouni 2005-2º/2014

A grande concentração das bolsas é para o período noturno 74%, contra 19% no turno matutino, 4% no integral e 3% no vespertino. Há maioria de mulheres ante os homens (53% para o sexo feminino e 47% de homens). Os brancos são 45,8 dos bolsistas, negros são 50,8% dos atendidos, amarelos 1,8%, não-informados são 0,1%. Os indígenas não constam nos números percentuais, mas contabilizam em números absolutos 1.887 bolsistas.

4. Programa Universidade Para Todos: prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas

**Gráfico 6: Prouni, Bolsas ofertadas por ano 2005-2014**

Fonte: Sisprouni 2015 Prouni 2005-2º/2014

Gráfico 7: Prouni, distribuição dos bolsistas, segundo turno matriculado. 2005-2014

Fonte: Sisprouni 2015 Prouni 2005-2º/2014

O Prouni representa uma ampliação de acesso ao ensino superior, portanto, enquanto política de diminuição das desigualdades de oportunidades é eficaz. Entretanto, como é um programa voltado para o sistema privado, reproduz os problemas que afetam a formação dos estudantes neste sistema, como a pouca oferta de carreiras de prestígio e de maior retorno no mercado de trabalho, além dos sérios problemas de qualidade.

A ampliação de oportunidades oferecida aos jovens é diferenciada pela qualidade da sua inserção no próprio sistema privado, mensuradas pelo perfil da instituição e da carreira escolhida. Considerando esse aspecto, o Prouni ao mesmo tempo em que reforça a sobre-representação dos grupos sociais tradicionalmente mais excluídos em áreas de formação menos valorizadas e com menor retorno

no mercado de trabalho, propicia, em menor escala, acesso às carreiras mais concorridas e às instituições privadas de prestígio. Portanto, é um modelo de inclusão, mas que reproduz um certo nível de desigualdades, reforçando a estratificação do ensino superior. Por isso, é de vital importância garantir que as ações afirmativas estejam presentes tanto no sistema público quanto privado, tanto nas melhores instituições quanto naquelas de menor prestígio. Além disso, é necessário incluir o sistema privado nas discussões sobre ensino superior no Brasil, que sempre esteve muito voltado para as instituições públicas.

Censo Escolar (2005)

O Censo Escolar é uma pesquisa de estatísticas educacionais realizada todos os anos desde 1997 e coordenada pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). É realizada com a cooperação dos departamentos estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. É o principal instrumento de coleta de informações sobre educação básica, abrangendo suas diferentes etapas e tipos: educação regular (educação infantil, ensino fundamental e médio), educação especial, educação de adultos (EJA) e educação profissional (cursos técnicos e cursos contínuos de treinamento inicial ou profissional qualificação). O Censo Escolar coleta dados de escolas, aulas, estudantes, profissionais da escola na sala de aula, mobilidade estudantil e desempenho escolar e desempenho dos alunos. Ele também coleta informações econômicas e sociais sobre estudantes e os NIS daqueles inscritos no CadÚnico.

É possível, por exemplo, verificar o número de escolas localizadas em áreas quilombolas e/ou indígenas da escola e verificar quais delas oferecem educação indígena. Tais informa-



ções tem sido usadas para desenhar um panorama nacional da educação básica e servir de referência para a formulação de políticas públicas e implementação de programas de educação, incluindo a transferência de recursos públicos, como aqueles que servirão ao transporte de alimentos à escola, distribuição de livros, bibliotecas de implantação, instalação elétrica, ou a verba que vai diretamente para a escola, do Fundo de Desenvolvimento de Educação Básica e Melhoramento de Profissionais de Educação (Fundeb).

Além disso, os resultados obtidos no recenseamento escolar sobre o desempenho escolar (aprovação e retenção) e a mobilidade escolar (evasão, transferência e morte) dos alunos do ensino fundamental e médio, juntamente com outras avaliações do INEP, são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador que serve como referência aos objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE), do Ministério da Educação. As escolas que não participam do Censo podem não receber fundos ou se beneficiar de programas de treinamento oferecidos pelo governo federal.

Desde 2005, o censo escolar passou a coletar dados sobre a cor/raça dos alunos e dos recursos humanos (professores e outros profissionais que trabalham na escola). A inclusão deste item nas formas estudantil e profissional do Censo Escolar é um dos resultados da Política Nacional para a Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), iniciada em 2003, e das discussões entre o INEP e agências governamentais dedicadas à promoção da igualdade racial (como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR), além de movimentos sociais ligados ao combate ao racismo.

No entanto, a taxa de “raça/cor não declarada” no Censo ainda é alta, embora continue

reduzindo ano a ano. No diálogo com parceiros estaduais e algumas visitas a escolas, a equipe do INEP percebeu que os diretores da escola não coletaram essa informação e preencheram o Formulário do Censo Escolar com a categoria “não declarada” para a maioria dos alunos. Assim, eles reconheceram que parte dessa porcentagem de “não declarado” deve-se ao fato de a escola não coletar essa informação.

O preenchimento do campo de raça/cor é obrigatório. A raça/cor dos estudantes com menos de 16 anos é preenchida pelo seu coordenador; já os alunos com idade superior a 16 anos e para os profissionais da escola, a informação deve ser recolhida através de uma autodeclaração. O Censo Escolar utiliza as mesmas categorias que as utilizadas pelo IBGE: branco, preto, pardo, amarelo e indígena. Se a pessoa optar por não declarar, é relatada na categoria “não declarada”. Esta categoria deve ser usada para casos em que o indivíduo não deseja declarar. Infelizmente, esta é uma opção cuja porcentagem de uso ainda é alta no Censo Escolar, e complica o uso de dados na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a questão étnico-racial.

Dado o marco histórico dos 10 anos da coleta da informação - e problemas com a cobertura da variável, o INEP lançou uma campanha para conscientizar os gerentes e técnicos da escola envolvidos com o Censo para preencher esta informação.

A desigualdade observada nos indicadores educacionais mostra como a inclusão do quesito raça/cor garante melhor análise do perfil educacional dos brasileiros. O item permite que as políticas destinadas a eliminar as desigualdades históricas entre os grupos populacionais possam ser preparadas, imple-



mentadas, monitoradas e avaliadas. Dados divulgados pelo INEP demonstram que a taxa de preenchimento do dado raça/cor está aumentando ano a ano, podendo num curto espaço de tempo consolidar mais uma fonte de informação sobre raça e educação no país.

“Lei de Cotas”

Como uma das características do ensino superior no Brasil é a segregação entre uma rede de instituições públicas de excelência e uma rede de instituições privadas de qualidade bastante heterogênea (Milanez, 2016), fez-se necessária a inclusão de estudantes negros nas instituições públicas, por meio das chamadas “políticas de cotas”. Tais políticas foram amplamente discutidas na sociedade brasileira e propunham a aplicação de um sistema diferenciado de acesso às universidades públicas para estudantes negros. Individualmente, várias universidades públicas foram implementando seu próprio programa de cotas, como a Universidade do Estado da Bahia, em 2002, a Universidade de Brasília, em 2003, a UFSCar, em 2006, e foram objeto de muita polêmica. Em 2009, uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) movida pelo Partido Democratas (DEM) ameaçou acabar com tais iniciativas. Em abril de 2012, a ADIN foi rejeitada com voto unânime do colegiado do Supremo Tribunal Federal. Finalmente, em agosto de 2012, a lei 12.711, sancionada por Dilma Rousseff, regulamenta a implementação das cotas para ingresso de baixa renda egressos de escolas públicas, com percentual de 50% para estudantes negros, nas Instituições Ensino Técnico e Superior da rede federal.

Vê-se que tais políticas não foram implementadas sem resistências. A implementação de políticas específicas direcionadas a grupos étnicos ou raciais no interior da sociedade brasi-

leira atacou algumas estruturas simbólicas e de oportunidades de elites culturais e econômicas. Por exemplo, é impactante ensinar história africana, filosofia indígena, ou garantir que indivíduos negros de baixa renda acessem cursos de níveis superiores elitizados ao lado de outros indivíduos que apenas cumpriam uma sina secular de suas famílias nos cursos de medicina.

Este debate teve que ser feito à luz de muita produção científica e embasamento filosófico que demonstrasse que a diferença poderia combinar com igualdade. A busca por direitos de grupos específicos dentro de sociedades complexas contou com suporte de experiências exitosas de outros países (como Índia, Canadá e Estados Unidos da América) e com a fundamentação filosófica da teoria do Reconhecimento (MOORE, 2005; SILVÉRIO, 2002; SILVÉRIO, 2005).

De número 12.711, a lei data de 29 de agosto de 2012 e obriga reserva vagas em Universidades e Institutos Técnicos Federais a estudantes de escolas públicas, e entre estes, uma proporção de 50% para estudantes autodeclarados preto ou pardos, isto é, negros. Este percentual foi implementado progressivamente, iniciando em 2013 com 12,5% de reserva de vagas para estudantes de escola pública (sobre o que incidiria os 50% para estudantes negros), no ano seguinte, 2014, 25%, e em 2015, com 50% do total das vagas.

Tal lei consolida um quadro de evolução deste tipo de política, no qual várias universidades Brasil afora vinham adotando políticas de ações afirmativas, de diversas modalidades, com variadas combinações de inclusão por renda ou por pertencimento étnico-racial.

Em março de 2016, o Governo Federal informava em seu site que 150 mil estudantes



negros tinham acessado o ensino superior até a data, cravando três anos de prática da lei de Cotas. O site informa que em 1997 o percentual de “jovens negros (sic) [pretos], entre 18 e 24 anos, que cursavam ou haviam concluído o ensino superior era de 1,8% e o de pardos, 2,2%. Em 2013 esses percentuais já haviam subido para 8,8% e 11%, respectivamente”.

Contudo, essa política possui um impacto quantitativo estreito se comparado com outra política mais longa e que opera em escala maior, Programa Universidade Para Todos, conhecido como Prouni, que atua por meio de concessão de bolsas em Instituições Privadas para alunos egressos do Ensino Público.

Conclusão

Apresentamos ao longo destas páginas as políticas de igualdade racial com interface com as políticas de educação como um retrato de como a população negra vinha sendo incluída nas políticas educacionais ao longo dos Governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores. Tratadas com uma visão sistêmica, as políticas tinham investimento em todos os níveis da educação e em todas as modalidades, com força na educação para as relações étnico-raciais e com foco na elevação da escolaridade do segmento negro, por meio de políticas de cotas.

A aplicação desta política buscou estar conectada com valores democráticos ancorados na constituição brasileira de 1988, com desenvolvimentos de avanços em contextos internacionais, como a Conferência de Durban e o compromisso assumido pelo Governo Brasileiro naquele momento (2001), bem como com fundamentos filosóficos que deitam raízes nos valores ocidentais, como a tríade igualdade, liberdade e solidariedade, conciliando o reconhecimento das diferenças para o exercício da igualdade.

Apesar dos esforços, seu impacto foi limitado por causas estruturantes que não estão apenas no interior da dinâmica escolar, como segregação territorial, estratificação de renda, entre outros. Assim, a desigualdade racial na seara educacional segue em taxas poucos menores do que quando todas estas políticas foram iniciadas.

Isto demanda a reflexão em direção à necessidade de políticas mais arrojadas para o combate à discriminação racial e à promoção da elevação da escolaridade entre pretos e pardos em idade escolar e no acesso ao Ensino Superior.

Trazendo para o contexto atual de desestabilidade democrática, chamamos a atenção para a importância de marcos legais e compromissos firmados em tempos de legalidade. Isto é, a despeito da baixa institucionalidade das políticas de igualdade racial, foi possível desenvolver importantes políticas educacionais para a de injustiças históricas a partir do suporte fornecido pela constituição, de um lado, e pelas liberdades políticas que descrevem uma democracia, sintetizando a noção de que neste sistema, temos o direito a reivindicar direitos.



Bibliografia

- BARCELOS, Luiz Cláudio. *Mobilização racial no Brasil: uma revisão crítica*. Afro-Ásia, n. 17, p. 187-212, 1996.
- COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES NEGRAS. *Documento base de convocação para o I Encontro Nacional de Entidades Negras*. ACERVO Flavio Jorge 1991.
- FANON, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005[1961].
- FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EdUFBA, 2008.
- FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista*. In: cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, p. 1-382, 2006.
- GROSFOGUEL, Ramon. La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon e la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. *Formas-Otras. Saber, nombrar, narrar, hacer*. Barcelona: CIDOB ediciones, p. 97-108, dez. 2011. Disponível em: <http://www.iepala.es/IMG/pdf/Analisis-Ramon_Grosfoguel_sobre_Boaventura_y_Fanon.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2014.
- GRUSKY, David. *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Westview Press, 1994.
- GUIMARÃES, Antônio A. S. Cidadania e retóricas negras de inclusão social. Lua Nova, São Paulo, n. 85, p. 13-40, 2012.
- GUIMARÃES, Antônio A. S. *Depois da democracia racial*. Tempo Social, São Paulo, v. 18, n. 2. p. 269-287, 2006b.
- HERINGER, Rosana (Org.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2009.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- IBGE, *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2015 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 137p. - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 35).
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- LIMA, Márcia. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula*. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 87, July 2010.
- MILANEZ, G. G. T. *Trajetórias Pós-ProUni: Um estudo sobre egressos do Programa Universidade Para Todos na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2016. Dissertação de mestrado (FFLCH/USP).
- MOORE, Carlos. Do Marco Histórico das Políticas Públicas de Ação Afirmativa. In: SANTOS, S. A. DOS (ORG). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.
- NOVAES, Regina. Entre juventudes, governos e sociedade (e nada será como antes...). In: FREITAS, M. V. e PAPA, F. C. (Orgs.) *Juventude em Pauta: Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011.
- PEREIRA, Amauri. M. *Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro*. Belo Horizonte, Nandyala, 2008.
- PINTO, Regina. P. *O movimento negro em*



São Paulo: luta e identidade. São Paulo, 1993. Tese FFLCH/USP.

RIBEIRO, Carlos A. C. “Desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil: raça, classe e gênero”. In: *Desigualdades de Oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009, pp. 21-74.

RIOS, Flávia. *Elite Política Negra no Brasil: Relação entre Movimento Social, Partidos Políticos e Estado*. São Paulo, 2014. Tese de doutorado (FFLCH/USP).

SAILLANT, Francine. Direitos, cidadania e reparações pelos erros do passado escravista: perspectivas do movimento negro no Brasil. In: PAULA, Marilene de; In: PAULA, Marilene de; HERING, Rosana. *Caminhos Convergentes - Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Boll,

ActionAid, 2009.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. *O movimento negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SERNAU, Scott. “The Gordian knot of race, class and gender” In: *Worlds apart: social inequality in the global economy*. California: Pine Forge Press, 2006, pp.61-86

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 117, n. 117, p. 219–246, 2002.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações Afirmativas e Diversidade Étnico-Racial. In: SANTOS, S. A. DOS (ORG). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2009.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. Tradução de Adail Ubirajara Sobra. São Paulo: Loyola, 2000.

THERBORN, Goran. “Meaning, mechanisms, patterns and forces: an introduction”. In: Therbor, G. (Ed.) *Inequalities of the world: new theoretical frameworks, multiple empirical approaches*. Verso: London/New York, 2006.-TURNER, Bryan. *Equality*. London: Tavistock, 1986. pp.15-56.



Autores

Márcia Lima é professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Paulo Ramos é mestre em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e doutorando do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13° andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-014-5

