

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DESIGUALDADES RACIAIS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS**

**Considerations on Racial Inequalities in Brazilian Education and  
Affirmative Action Policies**

**Consideraciones Sobre Las Desigualdades Raciales En La Educación  
Brasileña Y Las Políticas De Acciones Afirmativas**

---

**Natália Lidia Garcia de Carvalho**

Licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestranda da Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (POSGEO/UFBA) -Programa GeografAR (POSGEO/UFBA/CNPq)  
[n.lidiagc@gmail.com](mailto:n.lidiagc@gmail.com)

---

### **Resumo**

O trabalho contextualiza a discussão da desigualdade em nível mundial a partir das teses de Piketty (2014) e Stiglitz (2012) sobre a concentração de renda e riqueza no mundo, em especial nos países centrais. Tomando como base a tendência internacional e compreendendo as especificidades do Brasil na condição de periferia capitalista, a pesquisa aborda questões relativas à desigualdade educacional no Brasil em relação aos grupos raciais, realizando um histórico da educação brasileira e o descumprimento do Estado na inserção da população negra à educação formal. Baseado nisso, desenvolve-se reflexões a partir da implementação de política de Ações Afirmativas adotada pelo governo federal em 2012 através da Lei de Cotas (Lei nº 12.711). Por fim, apresenta-se argumentos a fim de qualificar futuras análises sobre tais políticas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Desigualdade racial. Educação.

### **Abstract**

The paper contextualizes the discussion of inequality at a global level starting from the thesis of Piketty (2014) and Stiglitz (2012) on the concentration of income and wealth in the world, especially in the core countries. Based on the international tendency and understanding the specificities of Brazil as a country in the capitalist periphery, the research addresses issues related to educational inequality in Brazil according to racial groups, describing a history of Brazilian education and the failure of the Estate to integrate the black populations in formal education. Reflections were developed based on the implementation of the Affirmative Action policy adopted by the federal government in 2012 through the Quotas Law (Law No. 12,711). Finally, arguments are presented in order to qualify future analyzes of such policies.

**Keywords:** Public policies. Racial inequality. Education.

### Resumen

El trabajo contextualiza la discusión de la desigualdad a nivel mundial a partir de las tesis de Piketty (2014) y Stiglitz (2012) sobre la concentración de renta y riqueza en el mundo, en especial en los países centrales. Tomando como base la tendencia internacional y comprendiendo las especificidades de Brasil en su condición de periferia capitalista, la investigación aborda cuestiones relativas a la desigualdad educacional en Brasil en relación a grupos raciales, realizando un recorrido histórico de la educación brasileña y el no cumplimiento del Estado en la inserción de la población negra a la educación formal. Con esa base, se desarrollan reflexiones a partir de la implementación de política de Acciones Afirmativas adoptadas por el gobierno federal en el 2012 a través de la Ley de Cuotas (Ley nº 12.711). Por último, se presentan argumentos a fin de evaluar futuros análisis sobre tales políticas.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Desigualdad racial. Educación.

---

### Introdução

O trabalho discorre sobre a questão das políticas educacionais direcionadas à população negra brasileira como alternativa para a redução das desigualdades raciais, procurando identificar dados e fontes que possam apresentar pistas para as possíveis mudanças provocadas pela aplicação da política de cotas nas Instituições de Ensino Superior (IES) federais. A intenção é levantar argumentos que indiquem o caráter de tais mudanças.

Parte-se da compreensão a qual o Estado brasileiro pós-abolição negligenciou - quando não, impediu - o acesso da população negra brasileira às escolas. Desta forma, é preciso enfatizar que a entrada de grande parte dos negros e negras brasileiros/as à educação formal é recente (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016; BARROS, 2005; FONSECA, 2002).

Em termos de políticas públicas educacionais voltadas para a população negra, pode-se afirmar que a implementação das cotas raciais nas IES é uma das poucas medidas estatais voltadas exclusivamente para a reparação histórica<sup>1</sup> necessária aos negros no Brasil, por isso considera-se tal política o foco principal de investigação deste trabalho.

Com o início da implementação dos programas educacionais<sup>2</sup> dos anos 2000 e da aprovação de cotas raciais nas Universidades Federais (2012) dar-se um novo momento para o acesso ao Ensino Superior no Brasil. Seja em Instituições públicas ou privadas, uma parte importante da população que antes não tinha possibilidade de acessar o ensino superior, excede as expectativas educacionais da geração familiar anterior e ingressa nas universidades

---

<sup>1</sup> Usa-se a palavra “reparação” histórica na falta de termo melhor, visto que os danos causados pelo sequestro e escravização da população negra africana e afrobrasileira são irreparáveis.

<sup>2</sup> Em especial PROUNI e FIES.

e faculdades país afora. Isso não quer dizer que tais programas não venham carregados de contradições e limitações, algumas inclusive serão desenvolvidas no decorrer do trabalho. Porém o grau de desigualdade educacional da sociedade brasileira é tamanho que, mesmo diante de programas estruturalmente frágeis, tais medidas podem causar a falsa sensação de radicalidade. A intenção aqui não é travar tal debate, mas deve-se ponderar a repercussão social e cultural que se tem com o acesso de camadas populares e pessoas negras em espaços antes não ocupados por estes.

Diante de tais mudança na educação superior, a pesquisa que se segue procura identificar se houve alterações estruturais na vida da população negra tomando como base nos dados estatísticos apresentados pela “Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira” (IBGE, 2018). Entende-se que a discussão sobre desigualdade no Brasil passa, necessariamente, por compreender as especificidades da desigualdade racial no país e com isso, o objetivo do trabalho é apresentar argumentos que indiquem até onde a política de Ações Afirmativas adotada nos últimos anos influenciou nos indicadores estruturais, indicando ou não melhorias de condições salariais para a população negra<sup>3</sup> brasileira.

Para isso, o trabalho se divide em três partes: nesse primeiro momento trata-se da desigualdade como tendência global, tomando como base as obras de Piketty (*O Capital no século XXI*, 2014) e Stiglitz (*The price of inequality*, 2012) para apontar referências que demonstram o aumento da desigualdade no centro capitalista mundial. A segunda parte aborda considerações relativas ao histórico da educação da população negra no Brasil e a consequente desigualdade educacional entre brancos e negros. E por último o trabalho apresenta um breve histórico sobre a Política de Ações Afirmativas no Brasil, sua implementação e os argumentos relativos às possíveis mudanças provocadas por tais políticas nos últimos anos.

### **Desigualdade: uma tendência mundial**

As desigualdades raciais no Brasil precisam ser analisadas em consonância com as tendências do capitalismo mundial, entendendo que os períodos de crise econômica, associado

---

<sup>3</sup> Considera-se negro os grupos identificados pelo IBGE como Pretos e Pardos.

às relações externas e a dependência histórica dos países periféricos<sup>4</sup>, interferem diretamente na conjuntura político-econômica da nação.

Dito isto, duas importantes obras que versam sobre a desigualdade (PIKETTY, 2014; STIGLITZ, 2012) trazem como exemplo o país com a economia capitalista mais desenvolvida do mundo: os Estados Unidos. Ambos estudos demonstram que há inclinações de uma acentuação das desigualdades de riqueza e renda nas últimas décadas.

Stiglitz em *The price of inequality* defende que o crescimento dos rendimentos nos EUA se dar para os 1% do topo, resultando daí a crescente desigualdade percebida nos últimos anos com as mudanças nas condições vida da população estadunidense. A conjuntura econômica dos últimos anos, provocadas pela recessão, e em consequência, à crise do *subprime* e o colapso dos empregos ocupados historicamente pelas classes médias, acentua nos EUA uma situação de crescente desigualdade econômica. Stiglitz afirma que houve um estreitamento da classe média norte-americana, isso se mostrou na prática com milhares de famílias perdendo suas casas, estudantes universitários sem perspectivas de empregos e comprometidos com dívidas do financiamento da universidade, famílias com parentes que necessitam de tratamento médico endividadas com os preços exorbitantes cobrados pelas empresas de atendimento à saúde. A “marcha do crescimento” tratada por Stiglitz (2012) faz com que os 0,1% do topo recebam em 1 dia e ½ o que os 90% de baixo receberam em 1 ano.

A acentuada redução da desigualdade percebida por Stiglitz entre as décadas de 1950 e 1970 se deve, segundo o autor, entre outras razões, às políticas governamentais como o aumento no acesso ao ensino superior. Sem tais políticas, as chances de estudantes pobres se formar são desproporcionalmente menores que a dos estudantes ricos, e mesmo depois de graduados, os pobres seguem permanecendo numa situação de piores condições (STIGLITZ, 2012). O autor supracitado termina a obra declarando que “*America is no longer the land of opportunity*”<sup>5</sup>. A vida da juventude estadunidense é carregada de medos, incertezas e poucas perspectivas de um futuro com boas oportunidades.

Piketty em “O Capital no século XXI” não é menos pessimista, ele chama atenção para tendência da concentração de riqueza e renda e a evolução da desigualdade nos últimos

---

<sup>4</sup> Considera-se o Brasil na condição de periferia capitalista no contexto da América Latina.

<sup>5</sup> “A América não é mais a terra das oportunidades.”

dois séculos a partir de um trabalho com séries estatísticas de países do centro capitalista<sup>6</sup>. Em sua elaboração teórica Piketty (2014) defende que a riqueza herdada é determinante na vida de uma família do século XXI e que, a longo prazo, o que pode vir a impulsionar uma possível igualdade é a difusão do conhecimento e a expansão da educação de qualidade. Assim, tais elementos são desenvolvidos com políticas institucionais de educação e capacitação técnica. Ambos dependem de diversos fatores; o sistema educacional está ligado às políticas públicas, ao modo de financiamento da educação e às possibilidades de formação dos indivíduos. O progresso tecnológico relaciona-se com o ritmo das novas tecnologias e da alta demanda de qualificação a partir da implementação destas, além da necessidade constante de renovação do conteúdo e das capacitações. O autor afirma que para evitar o aumento da desigualdade, o sistema educacional precisa oferecer formação e qualificação no ritmo do progresso tecnológico, em especial para os grupos com menores níveis de instrução.

Ambos os autores desenvolvem suas pesquisas no campo da economia política trazendo elementos importantes relativos à educação. Isso expressa a relevância que o tema possui e a centralidade das políticas públicas na redução das desigualdades. Embora esta não seja a principal medida defendida por nenhum dos dois autores, reforça-se aqui que as políticas públicas educacionais e os investimentos públicos na educação refletem diretamente sobre na vida das populações pobres e classe média, negativamente ou positivamente, a depender do caráter de tais medidas.

Por mais que seja importante localizar a questão da desigualdade a nível mundial é preciso ressaltar que as políticas educacionais nos países centrais não podem ser comparadas às dos países da periferia capitalista por entender que a educação está inserida num contexto político, econômico e social completamente distinto nesses diferentes grupos e mesmo nas análises entre nações. Contudo, abordar a tendência de desigualdade no mundo, colocando como exemplo para as teses da concentração de renda e riqueza os principais países capitalistas, faz cair por terra as defesas que somente o desenvolvimento econômico irá conduzir as nações periféricas à uma situação de maior igualdade entre os grupos de maior e menores rendas. Dito isto, a abordagem das desigualdades nos países periféricos, refletindo neste caso sobre a realidade brasileira, deve ser compreendida através da ótica do lugar de tais países no mundo capitalista.

---

<sup>6</sup> Estados Unidos, França, Reino Unido e Alemanha.

A situação da educação brasileira é marcada por uma desigualdade, muito relacionada aos processos histórico-sociais, mas também aos modelos econômicos típicos do capitalismo periférico. Isso coloca o Brasil, com o PIB de R\$ 6,6 trilhões em 2017<sup>7</sup>, na posição de pior nível no quesito de desigualdade de pessoas com ensino superior entre as suas Unidades de Federação (IPEA, 2018), além de estar distante da média internacional quanto a proporção de pessoas de 25 a 34 anos com o ensino superior<sup>8</sup>.

No tocante às desigualdades raciais, é preciso considerar a profunda lacuna deixada pelo Estado no que diz respeito a educação da população negra brasileira. As marcas deixadas pelo escravismo colonial se perpetuam até os dias de hoje e necessitam ser explicitadas e compreendidas; não se pode realizar análise das desigualdades sociais no Brasil sem pensar na questão étnico-racial. Diante disso, será realizado um breve resgate histórico relativo à educação da população negra no Brasil.

### **Educação, Racismo e desigualdade: Aspectos históricos da educação do negro brasileiro**

Diferentes estudos indicam (IBGE, 2018; DE SOUZA e BRANDALISE, 2015; B GOMES, 2017; THEODORO *et al*, 2008; CAMPANTE *et al*, 2004) que a educação do negro no Brasil é um tema de grande relevância para se pensar a desigualdade racial no país. Considerando que só pode se referir à garantia do direito à educação formal para toda a população negra pós-Abolição, as experiências anteriores à 1888 relacionadas à alfabetização e escolarização de escravizados ou libertos são poucas. Destaca-se aqui duas delas: a Constituição Imperial de 1824 e a Reforma Couto Ferraz de 1854. Na primeira, instituiu-se a educação primária gratuita aos cidadãos, excluindo portanto, escravizados, mas possibilitando legalmente a população negra liberta de acessar a escola. E na segunda, o Decreto nº 1.331 que regulamentou o ensino primário e secundário gratuito, criando a primeira legislação que trata da educação de negros libertos (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

Mesmo sem dados quantitativos que comprove a quantidade exata de pessoas negras assistidas pelas legislações apresentadas, pesquisas demonstram (BARROS, 2005) que as dificuldades de acesso e permanências desses setores na escola era prejudicado pela realidade social. Na prática a lei não era cumprida em todo território nacional, nos locais onde se

---

<sup>7</sup> Fonte: IBGE, 2018

<sup>8</sup> Média Internacional: 36,7; Média do Brasil: 19,7. Dados disponibilizados pelo IBGE com base no relatório da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

encontrava escolas havia dificuldades de deslocamento, nem todos conseguiam locomoção para estudar, além da necessidade de sobrevivência a partir do trabalho, o que muitas vezes impossibilitava a frequência escolar não apenas de adultos, mas também das crianças (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

As outras dificuldades de inserção de pessoas negras nas escolas, em especial as crianças, era o preconceito, de cor, de origem (filhos de escravizados ou/e ex escravizados) e que se estendia no preconceito aos comportamentos culturais e hábitos dessa população, considerados inadequados, vadios, sujos. Esse preconceito não se limitava às relações pessoais, se dava principalmente no âmbito institucional que passava por um modelo de educação civilizatória eurocêntrica voltada para combater as culturas populares, fortemente integradas à população africana e afrobrasileira.

A escola imperial voltada ao ensino de comportamentos adequados, combativa às culturas populares, sob um modelo eurocêntrico de ensino e de sociedade desejada que visava à homogeneização cultural e à invenção de uma cidadania nacional, era vista como condição de progresso do Brasil. Atingia uma parcela pequena da população, estava centralizada em algumas localidades do imenso território brasileiro, enfrentava dificuldades de fiscalização e precárias condições para a atuação e formação de seus professores. Apesar disso, era ela que garantia o acesso de muitos negros libertos à escola; sem promover, todavia, ações visando à criação de condições materiais objetivas de permanência dessa população na instituição. As dificuldades para a frequência e sucesso das crianças negras na instituição escolar eram de dois tipos: a pobreza e a discriminação social e racial (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016, p. 236).

A partir da Lei do Ventre Livre de 1871 o Estado brasileiro pensa na escolarização dessas crianças nascidas livres a partir da política de destinar recursos a estabelecimentos públicos voltados para a educação de crianças nascidas de mães escravizadas (GONÇALVES e SILVA, 2000). As discussões sobre a Lei do Ventre Livre também adentrava na decisão dos senhores em manter as crianças sob sua custódia ou entregá-las ao Estado, escolha que pode ter tido diversas variáveis, visto que estar sob a custódia de um ou de outro, não necessariamente garantiu a escolarização dessas crianças. O que consta no Relatório do Ministro da Agricultura em 1885, das 403.827 mil crianças que estavam nessas circunstâncias, apenas 113 foram entregues à tutela do Estado (FONSECA, 2002).

Apenas em 1879, com a Reforma do Ensino Primário e Secundário de Leôncio Carvalho, que se deliberou o fim da proibição de escravizados ingressar nas escolas públicas. Gonçalves e Silva (2000) identificam registros de realidades distintas, onde em determinadas províncias havia escravizados que frequentavam escolas noturnas (*apud* Beisiegel, 1974;

Paiva, 1987); em outras, no entanto, impedia-se a presença destes, assim como de negros libertos e livres nas escolas (*apud* Peres, 1995).

No contexto pós-Abolição as principais reformas educacionais seguiram por caminhos que não absorvia a complexidade das relações raciais brasileira, muito menos tinha a intenção de inserir a população negra através de ações de reparação dos danos causados pela escravidão. O projeto educacional traçado para a camadas populares brasileira era a instrução voltada para o trabalho e como mecanismo de coibição contra o “crime”, o “vício” e a “vadiagem”, ou seja, desde então se passa a associar as “oportunidades” com um olhar meritocrático da responsabilização individual de cada um sobre sua vida e o lugar social que se ocupa (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016; GONÇALVES e SILVA, 2000).

Contraditoriamente, em 1911 a Reforma Rivadávia Correia estabeleceu a admissão nas escolas através de exames e cobrança de taxas, impedindo grande parte da população negra de ter acesso à educação formal nas instituições oficiais (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016 *apud* GARCIA, 2007). A medida tem como intenção “melhorar” o público frequentado pelas escolas, fazendo uma espécie de seleção nada natural de quem poderia adentrar nas escolas.

Apesar das dificuldades, desde o no início do século XX houveram intelectuais negros que conquistaram espaço na sociedade através da educação, os quais muitos destes foram responsáveis pela criação de organizações de luta pelos direitos da população negra, conhecido como movimento associativos dos homens de cor (DOMINGUES, 2007). Estas organizações cumpriram o papel importante na garantia de assistência social, necessidade surgida a partir da omissão do Estado em garantir os direitos sociais básicos. Além de ações de cunho político e cultural foram criadas escolas próprias para a população negra, muitas com dificuldades de manutenção por falta de recursos financeiros, mas que em diferentes momentos cumpriram o papel de alfabetizar e escolarizar pessoas negras. A educação era vista pelo movimento negro como uma forma de superação da condição de inferioridade (GOMES, 2017; ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

Os precursores do Movimento Negro no Brasil reuniam-se em associações como clubes esportivos, entidades beneficentes, grêmios literários, centros cívicos, jornais, organizações políticas. Mesclavam iniciativas educacionais com aquelas de assistência social, jurídica, médica, além de campanhas eleitorais, publicação de jornais. Atuavam, no campo educativo, por meio de tentativas de conscientização da população negra sobre a necessidade de educação e de mobilização social (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016, p. 238).

Dentre as organizações do movimento negro destaca-se aqui a Frente Negra Brasileira (FNB) e o Teatro Experimental Negro (TEN). A FNB foi criada em São Paulo no ano de 1931 e tinha como intenção promover a inserção do negro em todos os setores da sociedade brasileira, por isso atuava nas mais diversas frentes, promovendo formação política, cultural, alfabetização e escolarização. Logo se espalhou por diversas frentes nos principais centros urbanos do país, chegando a ter 20 mil associados<sup>9</sup>. O TEN, criado no Rio de Janeiro em 1944 pelo intelectual e artista Abdias do Nascimento. O grupo inicialmente foi idealizado pensando em re-significar o lugar do negro na dramaturgia, deslocando o papel dos negros da figura caricatural, cômica. Com isso o grupo passa a produzir importantes espetáculos organizado e dirigido por negros. Os trabalhos realizados pelo TEN no teatro levou à abertura de outras frentes como museu e centro de pesquisa (DOMINGUES, 2007), além de desenvolver ações voltadas para a cidadania e consciência política de operários, empregadas domésticas, entre outros setores empobrecidos<sup>10</sup>.

Na esfera Institucional, a Constituição de 1934 determinou a educação escolar de caráter obrigatório, mas sem estabelecer que esta fosse ofertada em instituições oficiais, permitindo portanto, aos movimentos negros deste período realizar ações educativas completamente a parte dos órgãos institucionais.

Com a mudança de regime político para o Estado Novo (1937-1945), as ações educativas e culturais do movimento negro são fechadas, juntamente com partidos políticos e outras organizações, e tem-se uma centralização das decisões do estado sobre a educação com a criação do Ministério da Educação e Saúde (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

Gonçalves e Silva, (2000) apontam que a situação do negro na educação nacional é marcada pela exclusão e abandono, sobretudo quando se trata do século XX, no qual o rápido processo de urbanização de parte dos centros urbanos brasileiros afastou ainda mais a grande massa da população negra da modernização que estava ocorrendo, especialmente no mercado de trabalho.

Estudos indicam que a pobreza da população retirava a possibilidade das crianças negras de acessar às escolas, levando-as às atividades remuneradas para a complementação da renda familiar (GONÇALVES e SILVA, 2000). A exemplo, intelectuais negros do movimento que viveram a infância durante o início do século XX mostram que através do relato pessoal pode-se ter uma noção da vida de uma criança negra à época:

---

<sup>9</sup> Portal Geledés. <<https://www.geledes.org.br/frente-negra-brasileira-2/>> Acesso em: 12-dez-2018.

<sup>10</sup> Portal Geledés <[www.mqo\\_qkQ9NcAbZ9MTJwhKWC11IQ\\_U0KZvh19tUaAuEbEALw\\_wcB](http://www.mqo_qkQ9NcAbZ9MTJwhKWC11IQ_U0KZvh19tUaAuEbEALw_wcB)> Acesso em: 12-dez-2018

“Minha mãe foi uma negra, doméstica, muito lutadora, mas não podia me manter. Ela tinha de me deixar na casa dos outros para poder trabalhar [...] eu sempre vivi maltratado [...] tive uma irmã que veio mais tarde e viveu a mesma circunstância que a minha [...] com ajuda de minha mãe fui trabalhar como entregador de marmitas, menino de recados e ajudante de carpinteiro” (Gonçalves e Silva, 2000 *apud* Cuti & Correia Leite, 1992, p. 23).

Um ano antes da Carta Constitucional de 1946 foi lançado o Manifesto em Defesa da Democracia, o qual englobava reivindicações dos movimentos negros a serem inseridas na nova Constituição. Contudo por falta de apoio parlamentar, sob a alegação de que “faltavam, no texto, exemplos concretos de discriminação racial no Brasil” (Gonçalves e Silva, 2000 *apud* Nascimento, 1981, p. 190), a proposta não foi acatada.

No campo acadêmico, em consonância com as políticas do Estado, diversos estudos das ciências sociais centravam em pesquisas na defesa de uma democracia racial no país (dentre os exemplos cita-se Gilberto Freyre e Oliveira Vianna). Nos anos 1950 Thales de Azevedo publica a obra “As elites de cor: um estudo de ascensão social”, encomendado pela UNESCO a pesquisa traz a cidade de Salvador como exemplo de mobilidade social do negro, classificando a capital baiana como uma sociedade multi-racial de classes que possui uma relação pacífica entre os diversos grupos raciais e que não existem barreiras intransponíveis para impedir a ascensão social de pessoas “de cor” para as classes elevadas (AZEVEDO, 1955). Tal trabalho tinha como objetivo reforçar a ideia de uma nação com todas as raças convivendo em harmonia através de uma suposta “democracia racial”.

Com a Ditadura Militar foi inicia-se um período de retrocesso democrático, e que repercute diretamente na vida da população negra brasileira, em especial dos movimentos negros. Com o AI-5 (1968) importantes lideranças negras foram assassinadas ou exiladas do país, a exemplo de Abdias do Nascimento, que morou nos Estados Unidos durante quase 13 anos<sup>11</sup>. Nessa época falar de racismo era considerado um ato de segregação contra a identidade nacional.

O restabelecimento das discussões públicas sobre a educação do negro no Brasil retornará no fim dos anos 70, com o Movimento Negro Unificado, organização de caráter político que atua desde sua criação em diversas frentes de ação e tem como um de seus eixos de reivindicação a educação como forma de combater a desigualdade racial (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

---

<sup>11</sup> Museu AfroBrasil - Abdias do Nascimento. <<http://www.museuafrobrasil.org.br/pesquisa/hist%C3%B3ria-e-mem%C3%B3ria/historia-e-memoria/2014/12/10/abdias-nascimento>> Acesso em 13 de dez. de 2018

Em 1986 foi realizada a Convenção Nacional intitulada “O negro e a Constituinte”, encontro exclusivo para elaboração de propostas específicas para inserir a condição do negro na legislação nacional, demandas como: educação enquanto meio de combate ao racismo, respeito e valorização da diversidade e a obrigatoriedade do ensino de História do negro no Brasil. Muitas propostas elaboradas pelos movimentos não foram inseridas na Constituição Federal de 1988 com a justificativa da elaboração específica de uma legislação complementar, mas admite-se importantes incorporações como a Educação de Jovens e Adultos como direito para todos que não tiveram acesso à escolarização na idade estabelecida como correta, a classificação do racismo como crime inafiançável e o reconhecimento da diversidade na composição populacional brasileira (ALMEIDA e SANCHEZ, 2016).

Considera-se aqui a Constituição Federal de 1988 como marco de um processo inicial de garantia dos direitos à educação da população negra. Mesmo com todas as limitações do documento, as quais não serão aqui discutidas, mas tomando como base os dados do PNAD de 1987<sup>12</sup>, o qual indica uma população de quase 4 milhões e meio de pessoas com mais de 60 anos em situação de não-alfabetizados (cerca de 6% do total da população brasileira na época), inclina-se a concluir que grande parte da população não alfabetizada, embora não identificada racialmente pelos dados oficiais, é negra.

A discrepância educacional entre brancos e negros no Brasil deve-se, essencialmente, aos séculos de exploração e descaso para com a população negra. O Estado brasileiro, que somente no período da redemocratização vai assumir as desigualdades raciais no país, passa a elaborar legislações e políticas específicas para a população negra. Tais iniciativas são incipientes e pontuais, destaca-se neste trabalho as políticas de ações afirmativas, tomando como a principal delas as cotas nas Universidades Federais.

Contudo, a discussão sobre políticas educacionais específicas para a população negra esbarra, além de tantos outros problemas, no imaginário socialmente construído de uma identidade nacional com um só povo, propiciado pela miscigenação e reforçado pela falsa ideia de que o Brasil é um país sem racismo. Essa alegação é uma das defesas dos opositores das ações afirmativas, que advogam pela implantação de políticas educacionais de caráter universal. Tais argumentações são a base para o debate nacional sobre as recentes políticas públicas voltadas para educação no ensino superior.

---

<sup>12</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD 1987.  
<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_1987\\_v11\\_t1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1987_v11_t1_br.pdf)> Acesso em 13 de dez. de 2018.

## **A Política de Ações Afirmativas e suas possíveis Consequências sob a desigualdade racial**

O termo ações afirmativas têm origem nas discussões estadunidenses desde a década de 1960. Com as conquistas dos movimentos afro-americanos por direitos civis vem-se elaborando o conceito e realizando experiências sobre o tema a partir de ações adotadas pelo Estado estadunidense, destacando-se a Lei de Direitos Civis em 1964, e a Lei de Direito de Voto. Porém, os EUA não foram os primeiros a adotar medidas de reserva de vagas à grupos socialmente excluídos como forma de reparação histórica. Experiências realizadas na Índia, Malásia, Austrália, África do Sul, Argentina, Canadá, Nigéria e países da Europa Ocidental tiveram o mesmo caráter adotando modelos distintos (RITTER, 2018). Garrison-Wade e Lewis (2004, p. 23) declaram que as ações afirmativas têm por objetivo proporcionar oportunidades para as minorias sociais, destacando que *“These policies, mostly race-sensitive, have since opened many doors for minorities especially in higher education”*.

No Brasil, o debate adquire relevância social e acadêmica a partir da década de 1980 (RITTER, 2018). A respeito dessas elaborações, destaca-se três fatores que tiveram importante influência para inserção desta pauta nas discussões somente nas últimas décadas do século XX. O primeiro fator advém da limitações históricas do Estado brasileiro, que durante muitos anos negou a existência de racismo no país. Isso não quer dizer que a situação dos negros foi esquecida ou não referida em debates institucionais, mas em termos de elaboração de políticas educacionais inclusivas para a população negra, não se demonstra na realidade. Em segundo lugar, pelas limitações de ordem democrática da conjuntura política nacional entre os anos 1964 e 1985, que levou os movimentos sociais à um grande refluxo e somente no período da redemocratização se pôde falar publicamente sobre racismo. E por último, porque a ideia de autonomia do negro frente ao Estado era muito presente nas defesas de lideranças e organizações. Gonçalves e Silva (2000, p. 146) declaram que “a ação dos movimentos negros se constituía muito mais na autonomia do que na tutela. Pouco se esperava do Estado, porque se desconfiava dele. Entre os militantes, esta atitude dura até o final dos anos 20” A partir das novas elaborações de reivindicações, inclusive com base em experiências internacionais, têm-se novos olhares a respeito do papel do Estado na educação do negro, a exemplo do próprio conceito de Ações Afirmativas e sua aplicabilidade.

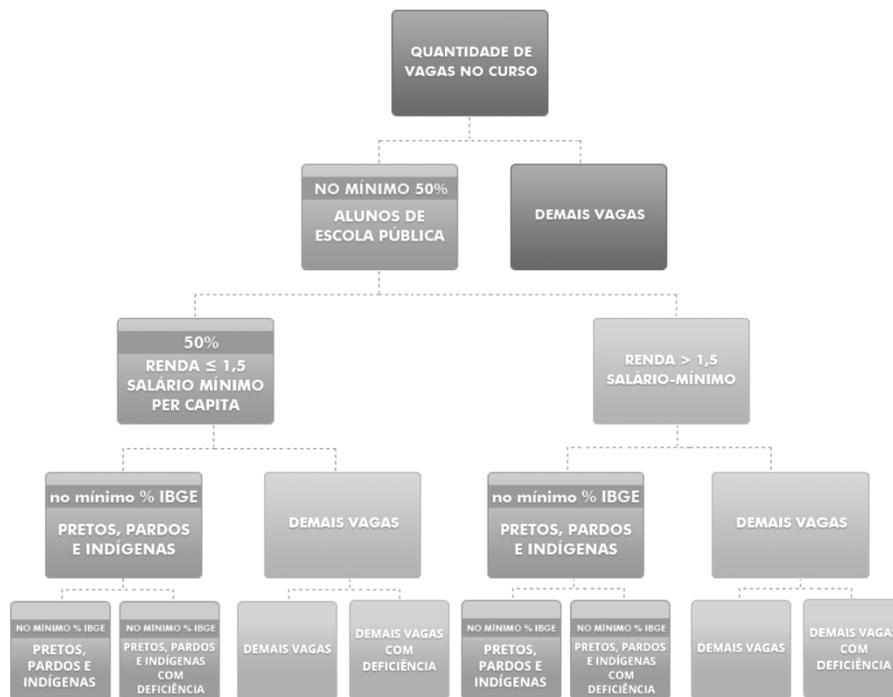
No âmbito institucional a política de destinação de vagas para determinados grupos não se inicia com as ações afirmativas:

O ordenamento jurídico reconhece o direito à diferença de tratamento legal em decorrência da existência de grupos sociopolíticoeconomicamente vulneráveis. É importante ressaltar que as diversas normas jurídicas editadas resguardando as condições de legalidade, como a Lei nº 5.465 (BRASIL, 1968), que favoreceu os membros da elite rural e instituiu reserva de 50% (cinquenta por cento) para candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural; e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio, nos cursos de graduação de Agricultura e Veterinária. (SANTANA, 2010, p. 745)

Compreendendo os fatores mencionados acima e o contexto histórico onde se insere a discussão das ações afirmativas no Brasil, serão realizadas algumas reflexões acerca destas políticas e dos debates em torno dela, com enfoque na Lei de Cotas (2012) e a destinação de parte das vagas à ingressantes negros.

A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que versa sobre a forma de ingresso nas graduações e ensino técnico das instituições federais de ensino, estabelece as cotas sob um sistema misto, o qual destina 50% de concorrência de vagas nas IES para todos aqueles que realizaram o Ensino Médio completo em Instituições públicas. Deste percentual, tem-se metade das vagas destinadas à estudantes negros.

QUADRO 1 - Sistema de Cotas.



**Fonte:** Portal do MEC. disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>>. Acesso em: 18 dez 2018.

## **Indicadores Sociais 2018 e as desigualdades raciais**

Os materiais de Indicadores Sociais produzidos pelo IPEA constituem uma importante ferramenta de verificação das desigualdades no país. Os dados são baseados nas pesquisas das condições de vida da população com enfoque sobre o mercado de trabalho, padrão de vida, distribuição de renda e educação. Nisto, são analisadas as desigualdades na categoria de gênero, cor ou raça, grupos de idade e em escala regional.

Em resumo, o documento apresenta índices elevados de desigualdade racial nos parâmetros de mercado de trabalho, renda e educação. Na análise da ocupação por grupos de atividade, na categoria “serviços domésticos” os negros nestes cargos constituem o dobro da quantidade de pessoas brancas.

Assim, a presença dos pretos ou pardos na Agropecuária (60,8%), na Construção civil (63,0%) e nos Serviços domésticos (65,9%) é mais acentuada – justamente as três atividades que possuíam menores rendimentos médios em 2017. Já as atividades de educação, saúde e serviços sociais são as que contavam, em 2017, com a maior participação de pessoas ocupadas brancas (51,7%) (IBGE, s/n).

No quesito rendimentos do trabalho os dados de 2017 apontam que os brancos ganhavam em média 72,5% mais do que pretos ou pardos, sendo que justamente “as atividades econômicas de menores rendimentos médios são as que proporcionalmente possuem mais ocupados de cor ou raça preta ou parda” (IBGE, 2018).

Mesmo controlando pelo número de horas trabalhadas e pelo nível de instrução, a desigualdade nos rendimentos médio auferidos segundo cor ou raça se mantém significativa. A população ocupada de cor ou raça branca recebia um rendimento-hora superior à população preta ou parda em todos os níveis de escolaridade, **sendo a diferença maior no nível de instrução mais elevado, R\$ 31,90 contra R\$ 22,30, ou seja, 43,2% a mais para brancos**, em 2017 (IBGE, s/n, grifo nosso).

Quanto ao Padrão de distribuição de renda, a diferença na composição dos décimos de rendimentos entre brancos e negros indica que

Enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 4,7% da população preta ou parda encontrava-se nessa mesma classe de rendimentos em 2017. O inverso acontece entre os 10% com menores rendimentos, que abarcava 13,6% da população preta ou parda e apenas 5,5% da população branca (IBGE, s/n).

Em relação à educação superior destaca-se que esta, apesar do avanço indicado pelo documento nos últimos anos, permanece restrito à 15,3% da parcela total da população brasileira com 25 anos ou mais de idade.

Na comparação do percentual de rendimentos com a localização da rede onde estão inseridos percebe-se uma nítida diferenças de entre os setores das Instituições públicas e privadas. Com um perfil de renda desigual, os alunos com maiores rendimentos estão na rede pública (31,7%) e os alunos de menores rendimentos na rede privada (37,1%). Na série histórica de 2005 a 2015 publicada em 2016, tais dados apresentaram que a participação dos alunos com maiores rendimentos reduziu de 52,1% para 35,7% na rede pública e de 65,8% para 38,9% na rede privada, respectivamente, durante os dez anos analisados.

Associa-se essa redução da desigualdade no ingresso de estudantes de maiores rendimentos e do aumento de estudantes de menores rendimentos às políticas educacionais adotadas principalmente no início dos anos 2000. No caso da rede privada, deve-se destacar o acréscimo de financiamentos estudantis com reembolso (Fundo de Financiamento Estudantil - FIES) e sem reembolso (Programa Universidade para Todos - PROUNI) do estudante. No caso da rede pública, o programa adotado para o aumento da oferta de vagas foi o REUNI-Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

Nesse sentido, a política de Ações Afirmativas não pode ser analisada em separado com as demais políticas educacionais. Compreende-se que os resultados gerados são fruto do conjunto dos programas aqui denominados.

A respeito dos resultados de tais políticas, em especial da interferência da Lei de cotas sobre os dados, Ritter (2018) aponta as dificuldades de avaliação das Ações Afirmativas no campo institucional; em outras palavras, não há divulgação de reuniões, documentos e resultados. As pesquisas elaboradas sobre o tema ficam a cargo do meio acadêmico que dispõe dos dados disponíveis em editais, resoluções, manuais, além da base disponibilizada pelo INEP e IBGE.

Partindo da composição de dados gerados pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEMAA), Ritter (2018) indica que, no período posterior a adoção da Lei de Cotas, de 2012 a 2015, há o acréscimo de vagas destinadas aos grupos beneficiados.

Segundo este levantamento, o número de vagas destinadas aos negros e indígenas (aos egressos de escola pública autodeclarados PPIs [pretos, pardos e indígenas], com renda familiar per capita superior, igual ou inferior a um salário mínimo e meio) era de 67.123 em 2015. As destinadas ao recorte social (egressos de escola pública com renda familiar per capita superior, igual ou inferior a um salário mínimo e meio), somavam 43.016 no período. Ou seja, o número de vagas destinadas aos

candidatos autodeclarados PPI, ultrapassava as do critério social. Assim, a política de cotas, que reserva as vagas a partir do percentual de autodeclarados PPIs no último censo do IBGE, conforme unidade da federação, estaria beneficiando principalmente a questão racial, ainda que este critério não seja o principal (RITTER, 2018, P. 161).

Assim, embora o principal critério adotado pela Lei de Cotas no Brasil seja a condição sócio-econômica conclui-se que as desigualdades sociais no Brasil têm um fundamento racial. (GUIMARÃES, 2009). Sendo assim, a cor/raça é um importante fator na explicação das variáveis nos níveis de educação, renda, saúde habitação etc.

### **Considerações finais**

Longe de querer concluir o debate, pretende-se agora discorrer argumentações a fim de qualificar futuras análises sobre as política de Ações Afirmativas adotada com a Lei de Cotas. deste modo, considera-se que que seja necessário refletir as políticas adotadas no último período sob a ótica de uma *Conjuntura política favorável*, compreendendo melhor os tipos de *investimentos* destinados às ações, e por último, qualificando as *Ações Afirmativas e as Políticas Universalistas*.

#### *Conjuntura política favorável.*

É inegável o aumento das políticas educacionais a nível federal adotadas nos últimos anos (2013/2016), a própria aprovação da Lei de Cotas é um grande exemplo da mudança gerada a partir das políticas governamentais implementadas no último período.

Logo, a estratégia adotada pelo poder político que realizou tais medidas esteve em consonância com a conjuntura econômica nacional e internacional, adotando medidas de estabilidade econômica, com taxas de câmbio favoráveis à moeda nacional, metas de inflação e superávit primário, o que permitiu ao governo realizar uma série de políticas sociais favoráveis às camadas populares.

#### *Investimentos*

A escolha política de investir nas rede pública e privada no Ensino Superior deve ser uma fonte de análise para qualificar a adoção das medidas educacionais do Estado brasileiro. Não é por acaso que o setor educacional do mercado de ações tenha sido mais dinâmico entre

os anos 2012 e 2014. Em 2016, duas empresas<sup>13</sup> detinham cerca de 90% do mercado de ensino à distância, modalidade incorporada pelo FIES a partir de 2014 (RITTER, 2018).

Também há nesse processo uma relação intrínseca com as medidas defendidas por organismos internacionais. O documento do Banco Mundial lançado em 2017 intitulado “Um ajuste justo: Análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, define orientações de reajustes para as políticas de previdência, assistência social, saúde e educação. Em relação a este último, o BM defende a criação de tarifas escolares como “opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento” e propõe a ampliação do FIES e PROUNI às Universidades Federais como método de financiamento (BANCO MUNDIAL, 2017 p.138).

Assim, a destinação dos investimentos para o setor privado tem como política de fundo ajustes de caráter neoliberal que, devido a profunda desigualdade educacional brasileira, acaba muitas vezes passando despercebida nas análises sobre tais políticas educacionais.

#### *Ações Afirmativas x Políticas Universalistas*

Algumas das objeções utilizadas para desfavorecer as ações afirmativas gira em torno do argumento de que as políticas universalistas teriam o mesmo efeito sobre as desigualdades. No Brasil, tal defesa admite que políticas de ações afirmativas contrariam a construção da nação de um só povo e que vão de encontro ao princípio individualista de conquista por mérito (GUIMARÃES, 2009).

A intenção aqui não é realizar um debate que coloque em dicotomia as políticas de ações afirmativas e as universalistas, pelo contrário, entende-se que há nos argumentos acima expostos, o propósito de contrastar tais políticas públicas. Sejam elas direcionadas à grupos específicos ou não, ambas possuem importância fundamental no combate das desigualdades sociais e raciais.

Porém é preciso reafirmar que políticas públicas para diminuição das desigualdades sociais não pode ser compreendida como enfrentamento às desigualdades raciais. O fato da população negra ser a maioria entre a população de menores rendas e as piores em condições de vida não significa que este lugar o qual está inserido os negros é uma condição exclusiva dos problemas sociais; admitir o racismo institucional praticado pelo Estado brasileiro ao longo da história é um passo para entender e as vulnerabilidades específicas de tais grupos.

---

<sup>13</sup> Kroton e a Estácio.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de; SANCHEZ, Livia. Os negros na legislação educacional e educação formal no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 2, p. 234-246, 2016.

AZEVEDO, Thales de. **As elites de cor: um estudo de ascensão social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.

BANCO MUNDIAL. 2017. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil : Volume I : síntese (Portuguese)**. Washington, D.C.: World Bank Group.

BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. Discutindo a escolarização da população negra em São Paulo entre o final do século XIX e início do XX. In: ROMÃO, J. (Org.). **História da educação dos negros e outras histórias**. Brasília/DF: Ministério da Educação, 2005.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

CAMPANTE, Filipe R.; CRESPO, Anna RV; LEITE, Phillippe GPG. Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais. **Revista Brasileira de Economia**, v. 58, n. 2, p. 185-210, 2004.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos**. Tempo, Niterói/RJ, n.23, 2007.

FONSECA, Marcus Vinicius. **A educação dos negros: uma nova face do processo de abolição da escravidão no Brasil**. Bragança Paulista/SP: EDUSF, 2002.

GARRISON-WADE, Dorothy F.; LEWIS, Chance W. Affirmative Action: History and Analysis. **Journal of College Admission**, v. 184, p. 23-26, 2004.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e antirracismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro Educador: Saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Movimento negro e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro/RJ, n. 15, 2000.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018 / IBGE**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

RITTER, Carolina. **A política de cotas na educação superior: as (a) simetrias entre o acesso nas universidades federais e o desenvolvimento social brasileiro**. 222f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2018.

SANTANA, Elaine Barbosa. As políticas públicas de ação afirmativa na educação e sua compatibilidade com o princípio da isonomia: acesso às universidades por meio de cotas para afrodescendentes. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 69, p. 737-759, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **The price of inequality: How today's divided society endangers our future**. New York/London: WW Norton & Company, 2012.

THEODORO, Mário; JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, p. 69-99, 2008.

---

Recebido em: 19/04/2019  
Aprovado em: 17/10/2019