

## JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI

Institui o sistema de cotas para negros, índios, alunos oriundos da rede pública de ensino e pessoas com deficiência para ingresso nas universidades públicas e demais instituições de ensino superior mantidas pelo Estado de São Paulo

### À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO:

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Algo que o olhar sobre o cotidiano já demonstrava ao mais simples dos observadores foi, muito recentemente, reconhecido pela mais alta instância do judiciário: a sociedade brasileira ainda padece com a vergonhosa chaga do racismo<sup>1</sup>. Tal reconhecimento que, na prática, significou uma inédita tomada de posição do Estado brasileiro sobre a questão, deu-se no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 186) em que se discutiu a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas – conhecidas como *cotas* - para candidatos negros e indígenas nas instituições públicas de ensino superior.

Em decisão unânime proferida no dia 09 de maio de 2012, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da utilização de critérios étnico-raciais para o acesso à universidade sob a justificativa de que se trata de uma modalidade válida de *ação afirmativa*, ou seja, uma política pública cujo objetivo é dirimir as desigualdades que estruturam as relações sociais no Brasil. Segundo o STF, a construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal), demanda uma *postura ativa* do Estado brasileiro, que, por isso, *tem o dever de realizar ações para promover a igualdade*. Assim, a profunda desigualdade social e econômica no Brasil não apenas justifica, mas determina a adoção de medidas *positivamente discriminatórias*, ou seja, que diferenciam para igualar. Como destacou o Ministro Enrique Ricardo Lewandowski em seu vitorioso voto:

---

<sup>1</sup> O racismo é uma ideologia que hierarquiza os grupos humanos, afirma a superioridade de uns sobre os outros, organiza desigualmente a sociedade em grupos étnico-raciais que são considerados superiores ou inferiores.

Ora, tal como os constituintes de 1988 qualificaram de inafiançável o crime de racismo, com o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos.

A restrição de acesso ao ensino público superior é uma das mais evidentes marcas de nossa desigualdade. De acordo com o último Censo/IBGE (2010), São Paulo é o Estado com a maior população negra do Brasil. Tal pujança numérica não corresponde ao que se vê nas universidades bandeirantes: em 2013 os negros correspondem a 13,7% dos estudantes que ingressam na prestigiosa Universidade de São Paulo, a despeito de representarem 35% da população de São Paulo. Se avaliarmos os três cursos mais concorridos da instituição no vestibular 2013, sendo estes medicina, engenharia civil e publicidade e propaganda, nenhum deles tiveram ingressantes pretos, e apenas 9,5% dos matriculados se declararam pardos.

A respeito disso, o Jornal da USP editado em 2003 já trazia importante matéria:

Os dados do recenseamento demonstram que existe um déficit de alunos negros na USP. Enquanto os negros correspondem a 34,30% da população do Estado de São Paulo, no universo da graduação da Universidade eles representam somente 9,34% dos alunos. Lembrando que, para efeito de políticas públicas, considera-se afrodescendente aquele que opta pelas alternativas de cor parda ou preta, no caso do censo, respectivamente, são 8,30% e 1,34% dos estudantes.

Em comparação com universidades de outros Estados, das quais os pesquisadores possuem dados, o percentual de negros da USP é o menor de todos. Na Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, os alunos negros correspondem a 32,30% dos quadros de graduação, sendo que 52,40% da população do Distrito Federal é negra. Na Universidade Federal do Paraná, os estudantes negros são 8,60%, enquanto que negros representam 23% da população estadual.

O percentual de negros na USP diminui ainda mais quando se considera que a pergunta “Qual a sua cor?” foi feita de forma aberta durante as entrevistas da pesquisa amostral. Apenas 4,50% dos entrevistados se

definiram como negros. “É um número muito importante, pois reflete os que realmente têm uma identidade racial e reivindicam o nome ‘negro’. Melhor, aqueles que conseguiram superar as adversidades da pobreza e do vestibular, conquistando um espaço na universidade pública”, comenta Guimarães.

Além da distribuição de cor dos alunos de graduação da USP como um todo, o censo analisou, através da pesquisa amostral, a distribuição de estudantes pelas três áreas de conhecimento. Nas Biológicas, área com menor número de negros, 77,60% dos alunos são brancos, 5,90%, pardos, 0,30%, negros, 13,60%, amarelos e 0,60%, indígenas. Já nas Exatas, 73,70% dos estudantes têm a cor branca, 6,20%, parda, 1%, negra, 17,20%, amarela e 0,50%, indígenas.

A área de Humanas tem a maior concentração de negros: são 7,80% de pardos e 1,80% de negros. Os brancos representam 78,30% das humanidades, os amarelos, 10,10% e os indígenas, 0,40%. Segundo Guimarães, o levantamento mostra que existe uma questão de identidade social entre a cor do indivíduo e a área de conhecimento. “Fica nítido que muitas vezes a escolha do curso é feita também em razão do grau de dificuldade de acesso através do vestibular”, explica. “O problema extravasa a questão da competitividade, pois não basta entrar, é preciso ficar na Universidade. Na área de Humanas está a maior parte dos cursos noturnos, o que facilita a vida dos alunos que precisam trabalhar para viver e têm dificuldades em frequentar regularmente as aulas. Esses cursos também permitem aos estudantes esticarem sua formação”, complementa Borges.

A política de ações afirmativas, adotada há dez anos no Brasil, tendo como pioneira a UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) em 2003, vem demonstrando um impacto importante na vida de jovens negros, no que tange o acesso à universidade. De acordo com dados do Censo (IBGE, 2010), os negros compõem pouco mais que 51% da população brasileira, e representam apenas 24% da população com título de nível superior. No entanto, de 2000 a 2010, a mesma pesquisa aponta que triplicaram o número de jovens negros cursando graduação.

No caso das instituições de ensino superior estaduais, de acordo com o Censo Nacional da Educação Superior (2010), 17 das 122 com status de faculdade tinham reservas de vagas, nenhum dos 549 centros universitários haviam adotado reserva, e 24 das 37 universidades tinham algum tipo de reserva, sendo que dentre as 13 que não possuíam, incluem-se as 3 estaduais paulistas, consideradas universidades de peso em rankings mundiais (LAESER, 2012).

Estes dados nos demonstram o quanto o estado de São Paulo encontra-se atrasado neste debate. De acordo com pesquisa realizada pelo IBOPE (2013) a pedido do governo estadual, no estado de São Paulo 62% da população se posiciona a favor das cotas com critérios racial, econômico e de origem escolar. Isso significa que a luta dos movimentos sociais negros e aliados têm repercutido positivamente e possibilitado que a população possa refletir sobre as desigualdades existentes em nossa sociedade.

São Paulo, centro financeiro e sede das duas maiores universidades do País, não pode permanecer refém de uma cultura em que a grande maioria de sua juventude fica alijada do acesso ao que de melhor se oferece em termos educacionais, por motivos de ordem econômica e/ou étnico-racial. E o reconhecimento, pelo STF, da compatibilidade da política de cotas raciais com o texto constitucional, só reforça o dever da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em contribuir para a realização da justiça social no País.

### **Autonomia Universitária**

O presente projeto se amolda com perfeição à autonomia das universidades, garantida pela Constituição. Por óbvio, as universidades – públicas ou privadas - são espaços de construção de saber, de formação de cidadãos. Essa é a razão que faz com que as universidades devam contribuir para a concretização dos ideais inscritos na Constituição Federal e que se renovam na Constituição do Estado de São Paulo. As universidades devem funcionar e se estruturar a partir de princípios como os da dignidade humana, da liberdade, da solidariedade e da igualdade.

Por certo, não há autonomia universitária quando se trata dos deveres a que devem aderir os atores da cena democrática, cujo *script* é o texto constitucional. Não é dado às universidades decidirem sobre o oferecimento de ensino, pesquisa e extensão. Isso seria decidir *o quê fazer*. Mas, no exercício de sua autonomia, a universidade pode e

deve decidir tão somente o *como fazer*, de acordo com as peculiaridades do meio em que está inserida. Decidir sobre o *quê fazer* integra a noção de soberania – que, em democracias, é dada à Lei criada pelos parlamentos – e não à ideia de autonomia, que, nesse caso, corresponde ao *como fazer*. No julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 51, o STF pronunciou-se sobre os limites da autonomia universitária nos seguintes termos:

Não suponha que a autonomia de que goza a Universidade a coloque acima das leis e independente de qualquer liame com a administração, a ponto de estabelecer-se que na Escolha do Reitor sequer participe o Chefe do Poder Executivo, que é o Chefe da administração pública federal, ou que o Reitor seja elegível, uma ou mais vezes, ou que seja eleito por pessoas a quem a lei não confere essa faculdade.

De resto, na própria Constituição se podem encontrar preceitos que auxiliam a modelar o alcance da autonomia assegurada à Universidade.

[...]

De modo que, por mais larga que seja a autonomia universitária – “didático-científica, administrativa e de gestão financeira patrimonial” –, ela não significa independência em relação à administração pública, soberania em relação ao Estado.

[...]

***A autonomia, é de evidência solar, não coloca a Universidade em posição superior à lei. Fora assim e a Universidade não seria autônoma, seria soberana. E no território nacional haveria manchas nas quais a lei não incidiria, porque afastada pela autonomia.*** (destacamos)

(Supremo Tribunal Federal, ADI nº 51-RJ, Relator Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/1989, DJ 17-09-1993 PP-18926 EMENT VOL-01717-01 PP-00001).

Assim, a instituição do sistema de cotas por meio do presente projeto de Lei em nada fere a autonomia universitária; pelo contrário, a prestigia, vez que a insere nos limites da ordem constitucional. Esse é o motivo pelo qual o projeto de Lei visa a instituir o sistema de cotas, deixando a critério das instituições públicas de ensino superior o detalhamento acerca do funcionamento do sistema de cotas, desde que respeitem os parâmetros mínimos e o “desenho” geral traçado no projeto de Lei.

## **Grupos beneficiários**

A discriminação racial está irremediavelmente interligada ao problema econômico. Isso não significa dizer que o racismo é um problema que se reduz ao econômico, mas sim demonstra a existência do racismo institucional, que se manifesta por normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho, resultantes da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou da incorporação e da naturalização de estereótipos racistas. Tal prática resulta em um tratamento diferencial e desigual para os diversos grupos sociais, comprometendo dessa forma a qualidade e o funcionamento das instituições e dos serviços prestados à população, e colocando determinados grupos raciais em desvantagem.

A diminuta participação de negros e indígenas em setores estratégicos da política e da economia é, sem dúvida, um reflexo do passado de exploração e opressão a que foram submetidos esses grupos.

Do ponto de vista econômico, portanto, a discriminação contra negros e indígenas estruturou uma sociedade em que os trabalhos mais árduos, mal remunerados e a educação de pior qualidade quase sempre são oferecidos aos negros e indígenas. Infelizmente, a história fez com que habitasse no imaginário popular a ideia preconceituosa de que a condição de negros ou indígenas não seria compatível com a ocupação de posições sociais mais elevadas e com o desempenho de funções de alto nível. O preconceito cristalizado na sociedade dificulta a ascensão social de negros e indígenas.

Não é por acaso que o número de negros e indígenas, seja no corpo docente ou no corpo discente das instituições de ensino superior do Estado de São Paulo, é infinitamente inferior à participação de tais grupos no conjunto da população. Simbólica e culturalmente a paisagem universitária constituiu-se sem a presença de alunos e professores negros e indígenas. Com efeito, se a pobreza por si mesma já constitui uma difícil barreira para a ascensão social e econômica de qualquer pessoa, é correto dizer que, quando à pobreza somam-se características físicas que denunciam ascendência africana ou indígena, tem-se o retrato mais cruel da desigualdade. Diante de um quadro social em que há discriminação com fundamento em diferenças étnico-raciais, é totalmente possível que o Estado patrocine ações afirmativas que também

utilizem critérios étnico-raciais. Esse é o fundamento considerado pelo Ministro Ricardo Lewandowski:

Para as sociedades contemporâneas que passaram pela experiência da escravidão, repressão e preconceito, ensejadora de uma percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados, a garantia jurídica de uma igualdade meramente formal sublima as diferenças entre as pessoas, contribuindo para perpetuar as desigualdades de fato existentes entre elas.

***Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita.*** (destacamos)

Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente.

Nessa trilha, considerou o STF que o critério exclusivamente da renda não é suficiente para fazer com que as universidades cumpram o papel que delas se espera, que é o de integrar a sociedade brasileira em um espaço permanentemente aberto à inclusão.

Ao analisar a composição social da elite imperial brasileira, José Murilo de Carvalho conclui que, diferentemente do que ocorreu em outros países da América Latina, nos quais a composição da elite local refletia com relativa fidelidade a sua origem social, no Brasil, a formação das lideranças, sobretudo no âmbito político, deveu-se predominantemente a seu treinamento acadêmico.

É certo afirmar, ademais, que ***o grande beneficiado pelas políticas de ação afirmativa não é aquele estudante que ingressou na universidade por meio das políticas de reserva de vagas, mas todo o meio acadêmico que terá a oportunidade de conviver com o diferente ou, nas palavras de Jürgen Habermas, conviver com o outro.*** (destacamos)

É preciso, portanto, construir um espaço público aberto à inclusão do outro, do *outsider* social. Um espaço que contemple a alteridade. E a universidade é o espaço ideal para a desmistificação dos preconceitos sociais com relação ao outro e, por conseguinte, para a construção de uma consciência coletiva plural e culturalmente heterogênea, aliás, consentânea com o mundo globalizado em que vivemos.

No caso do ensino superior, as faculdades e universidades públicas são melhores equipadas e contam com um corpo docente qualificado, atingindo os maiores índices de qualidade. A lógica da meritocracia que ainda rege muitas faculdades e universidades estaduais acaba favorecendo uma participação majoritária de estudantes oriundos da educação básica na rede privada, estas que em sua maioria desenvolvem um projeto de formação voltado para o processo de competição sob o que regula o vestibular. Como resultado, a universidade pública, gratuita, afasta os alunos das escolas públicas de ensino fundamental e médio, onde se encontram os jovens mais pobres, sobretudo negros.

Há, portanto, duas distorções que o presente projeto pretende atacar: 1) a distorção cultural e simbólica<sup>2</sup>, que será combatida por meio do estímulo à diversidade no interior das instituições de ensino superior do Estado de São Paulo; 2) A distorção econômica, a ser atacada pelo estímulo permanente à presença de alunos que tenham cursado a integralidade do ensino médio na rede pública de ensino.

Por tal motivo é que o projeto de Lei elencou três grupos beneficiários: a) negros e indígenas – cujo critério para preenchimento das vagas reservadas será o da autodeclaração; b) alunos oriundos de escolas públicas – no projeto de Lei, entendidos como aqueles alunos que tenham cursado a integralidade do ensino médio em escolas públicas em qualquer parte do território nacional; c) pessoas com deficiência.

Ainda em relação ao grupo de beneficiários, menciona-se no projeto a reserva de vagas destinada às pessoas com deficiência, medida mais do que óbvia, haja vista as dificuldades suportadas por pessoas desse grupo e que as impedem de concorrer em igualdade de condições nos disputados processos seletivos das universidades públicas estaduais.

---

<sup>2</sup> As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas. A histórica discriminação dos negros (pretos+pardos), em contrapartida, revela igualmente um componente multiplicador, mas às avessas, pois a sua convivência multiseular com a exclusão social gera a perpetuação de uma consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva, lançando milhares deles, sobretudo as gerações mais jovens, no trajeto sem volta da marginalidade social. Esse efeito, que resulta de uma avaliação eminentemente subjetiva da pretensa inferioridade dos integrantes desses grupos repercute tanto sobre aqueles que são marginalizados como naqueles que, consciente ou inconscientemente, contribuem para a sua exclusão. (ADPF 186 – Min. Rel. Ricardo Lewandowski)



Objetivos aparentemente distintos que, na verdade, são integrados. Combate ao preconceito, combate à pobreza, combate às dificuldades de acessibilidade, consubstanciam-se em frentes distintas, mas na mesma batalha. Isso explica o porquê de, no projeto, não se adotar as falaciosas “cotas sociais”, expressão genérica que nada diz sobre os fatores específicos que geram a ausência de certos grupos sociais no ensino superior. A promoção da igualdade se faz com políticas universais, mas também com políticas específicas.

Considerando que uma mesma pessoa possa se enquadrar nas três categorias: étnico-raciais, deficiências e escola pública, não fica restrita a possibilidade da mesma se candidatar, no ato da inscrição, para as três, sendo classificada dentro daquela que obtiver a melhor posição.

Caso não haja o preenchimento das vagas reservadas a um determinado grupo, as vagas serão realocadas para atender aos membros de outro grupo beneficiário que tenham sido mais bem classificados no processo seletivo, haja vista que a lista dos classificados será unificada entre todos os candidatos ao ingresso na universidade. Não havendo preenchimento das vagas reservadas por nenhum dos grupos beneficiários, as mesmas não ficarão ociosas, pois existe a previsão de que tais vagas sejam distribuídas entre os candidatos não optantes pelo sistema de cotas. Entretanto, o delineamento das características específicas (e.g. especificações do programa, nota de corte etc.) dos processos seletivos ficará a cargo das instituições públicas de ensino superior, até mesmo por conta da autonomia universitária.

Uma universidade excludente, em que não há diversidade, jamais pode cumprir o papel que se espera de uma universidade, que é a produção de um conhecimento amplo, plural e profundo sobre a realidade, com vistas ao pleno desenvolvimento social e econômico do país. É para o bem do país que as universidades devem finalmente se abrir para acolher representantes de grupos sociais que foram e ainda são marginalizados. Esse projeto de Lei é um projeto que não pode ser compreendido apenas como um benefício a determinados grupos, mas como um benefício para toda a sociedade. Aí reside a importância das ações afirmativas no ensino superior, em especial em um estado com a importância política e econômica como o de São Paulo. Considerando que as universidades não se resumem a espaços de formação profissional, mas “locais privilegiados de criação dos futuros líderes e dirigentes

sociais”<sup>3</sup>, a diversidade torna-se imperativa. É conclusão a que igualmente se chega com a leitura do artigo 237 da Constituição do Estado de São Paulo, que ao valorizar a “solidariedade humana”, confere plena possibilidade à implantação de ações afirmativas:

**Artigo 237** - A educação, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem por fim:

**I** - a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;

**II** - o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais da pessoa humana;

**III** - o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;

**IV** - o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;

**V** - *o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos conhecimentos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio, preservando-o;* (destacamos)

**VI** - a preservação, difusão e expansão do patrimônio cultural;

**VII** - *a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe, raça ou sexo;* (destacamos)

**VIII** - o desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade.

### **Controle social, acompanhamento e transitoriedade do sistema de cotas**

O projeto de Lei prevê a criação de mecanismos de controle social que visem a franquear a mais ampla participação social e o acompanhamento dos resultados. A legitimidade do sistema de cotas fundar-se-á na democratização dos programas universitários, algo que será feito por meio de comissões internas - responsáveis pelo acompanhamento e apoio aos ingressantes pelo sistema de cotas - e comissões externas – constituídas por representantes do Estado, das instituições de ensino e da sociedade civil e responsáveis pelos relatórios de avaliação que serão enviados à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

---

<sup>3</sup> ADPF 186 – Voto Min. Rel. Ricardo Lewandowski.

O sistema de cotas prima pelo caráter transitório <sup>4</sup>. Devidamente constatado o fim das desigualdades que ensejaram a sua criação, o sistema deverá ser extinto, sob o risco da criação de privilégios incompatíveis com nossa ordem constitucional. Por tal motivo, o projeto prevê a vigência do sistema por dez anos, prorrogáveis por igual período, caso não debeatados os motivos da implantação das ações afirmativas. Nesse sentido, a Assembleia Legislativa, quando da deliberação sobre a prorrogação da norma, deverá obrigatoriamente atentar-se aos resultados objetivos da avaliação efetuada pelas comissões internas e externas, assim como aos dados trazidos pelos institutos de pesquisa oficial.

Em vista das evidentes desigualdades, a implantação de ações afirmativas nas instituições de ensino superior do Estado de São Paulo “**não configuram meras concessões** do Estado, mas **consustanciam deveres** que se extraem dos princípios constitucionais”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>É importante ressaltar a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, já que as desigualdades entre negros e brancos não resultam, como é evidente, de uma desvalia natural ou genética, mas decorrem de uma acentuada inferioridade em que aqueles foram posicionados nos planos econômico, social e político em razão de séculos de dominação dos primeiros pelos segundos. Assim, na medida em que essas distorções históricas forem corrigidas e a representação dos negros e demais excluídos nas esferas públicas e privadas de poder atenda ao que se contém no princípio constitucional da isonomia, não haverá mais qualquer razão para a subsistência dos programas de reserva de vagas nas universidades públicas, pois o seu objetivo já terá sido alcançado. ADPF 186 – Voto Min. Rel. Ricardo Lewandowski

<sup>5</sup> ADPF 186 – Voto Min. Rel. Ricardo Lewandowski