

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, apensados.

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), de autoria da Deputada NICE LOBÃO, que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e também os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, de autoria da Senadora ÍRIS DE ARAÚJO, que *dispõe sobre a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos carentes*, nº 344, de 2008, que *institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino fundamental e médio públicos*, de minha autoria, e nº 479, de 2008, de autoria Senador ALVARO DIAS, que *reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*, apensados.

Distribuído à Senadora SERYS SLHESSARENKO, manifestou-se a Relatora, em seu parecer, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, e pela rejeição dos demais.

As proposições serão ainda tratadas pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), nesta em análise terminativa.

II – ANÁLISE

Concordamos com a relatora quando afirma que, ao se analisarem projetos para a criação de cotas raciais, é preciso considerar os trezentos anos de escravidão do Brasil. Realmente, ao final do processo de abolição, não houve qualquer mecanismo de integração dos afrobrasileiros à sociedade e, sem dúvida, estes foram extremamente prejudicados na ascensão e conquista de espaço no campo educacional e laboral.

É preciso entender, também, que o mito da democracia social, preconizado por autores como Gilberto Freire, em “Casa Grande e Senzala”, escamoteou durante décadas o preconceito no Brasil. Note-se que, somente no Governo Fernando Henrique Cardoso, reconheceu-se, oficialmente, a existência de racismo no País, tendo o Estado assumido a meta de criar mecanismos de ação afirmativa, sobretudo por meio de cotas para o acesso às instituições de ensino superior.

Seguiu-se, para tanto, modelo adotado nos Estados Unidos, onde a discriminação racial sempre foi patente, sobretudo porque, até a década de 1960, aquela sociedade foi marcada por forte *apartheid* social, com base na legislação vigente em vários Estados Federados. A discriminação foi objeto da luta de líderes negros como Martin Luther King e Malcolm X, entre outros, que encabeçaram os pleitos por direitos iguais e livre acesso às escolas, bens e equipamentos públicos.

Entretanto, comparada a realidade norte-americana à brasileira, temos de reconhecer que, se não houve no Brasil uma verdadeira democracia racial, tampouco houve, entre nós, um processo de segregação nos moldes estadunidenses. Talvez isso tenha ocorrido porque o colonizador português fosse já mestiço, como bem observa Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”. A mestiçagem do português se deu com o invasor mouro e, mais tarde, entre a burguesia e a nobreza, porque esta encontrou naquela uma forma de se fortalecer economicamente.

Desde o primeiro momento da colonização da América portuguesa, o processo de miscigenação foi marcante: tão logo aportou na terra *brasilis*, cuidou o colonizador ibérico de se mesclar, lubricamente, com as índias e, mais tarde, com as negras. Esse processo, conquanto marcado pela submissão, caracterizou a formação de um novo povo, mistura de três etnias que dariam origem ao caboclo, ao mameluco, ao cafuzo, em suma, ao brasileiro mestiço, que se reconheceu como tal por oposição ao europeu e talvez possa ser sintetizado no anti-herói

Macunaíma de Mário de Andrade, índio nascido no fundo do mato virgem, fenotipicamente um “preto retinto”.

A mestiçagem do povo brasileiro também foi objeto de acurada análise em Darcy Ribeiro, que nos definiu como oriundos de uma “ninguendade”, porque o filho do branco com o índio não era branco nem índio, era ninguém, como ninguém era, também, o filho do branco com o negro. É por esse marcante processo de mestiçagem que a maioria dos brasileiros se enquadram no extrato de pigmentação da pele definido como “pardo”, nas estatísticas oficiais, ou na expressão mais poética e literária de “mestiço”.

Se é forçoso reconhecer a existência de racismo no Brasil, é necessário apontar também que a pobreza e a exclusão na forma como as temos visto até os nossos dias na sociedade atingem os contingentes populacionais das periferias metropolitanas do Oiapoque ao Chuí, a despeito da cor da pele.

Desse modo, não é menos excluído o pardo ou o negro das periferias do Norte, Nordeste e Sudeste que o gaúcho pelo duro, alemão, polaco ou italiano dos subúrbios da região Sul, conquanto estes e aqueles estejam, também, em bolsões de pobreza no Centro-Oeste e em todo o território nacional. Na verdade, muitos brasileiros pobres são oriundos das massas de imigrantes europeus que vieram substituir a mão de obra escrava e foram também explorados em áreas urbano-industriais, mediante o sistema assalariado.

A questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estariámos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída. Até mesmo Barack Obama, o primeiro Presidente negro dos Estados Unidos, já admitiu, em *The Audacity of Hope*, sua preferência por políticas universalistas às de recorte racial.

Por isso é que se o desejo do Estado brasileiro consistir na ruptura do ciclo de exclusão e pobreza, por meio do acesso ao ensino superior, haveremos que vislumbrar o critério social, de poder aquisitivo e indicadores socioeconômicos, por serem estes mais abrangentes e justos, quando comparado ao critério étnico e racial. A nós não se revela necessário percorrermos o mesmo caminho norte-americano, mas antes encontrarmos o sistema compensatório mais adequado à nossa realidade,

considerada a nossa conjuntura, a nossa história e o marcante processo de miscigenação que nos define como povo.

Na prática, trata-se de princípio matemático, até porque o critério de natureza social contém o de natureza étnica e racial, embora a recíproca não seja verdadeira. A proposta para a implantação de reserva de vagas nos cursos de graduação ficará mais bem assentada se a voltarmos para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental, e todo ensino médio, em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal.

Ademais, cabe observar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e com a Declaração Contra o Racismo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1950, tem-se reiterado o consenso de que a luta contra o racismo exige esforços estatais para a destruição da crença em raças. Pode-se argumentar, portanto, que o projeto de cotas para universidades públicas federais, basicamente centrado em critério racial, vai na contramão da história.

Além disso, observando-se as diferentes formas de políticas afirmativas adotadas no mundo, as políticas de cotas raciais foram raramente adotadas, havendo mais opções de reservas por critério de castas/etnias reprimidas.

Vale também ressaltar as diferenças entre raças e etnias, nos termos da declaração do Conselho de Segurança e Econômico da Organização das Nações Unidas, chamada “A Questão da Raça” (*The Race Question*), de 1950, assinada por intelectuais e especialistas no assunto, entre eles, Ashley Montagu, Claude Lévi-Strauss, Gunnar Myrdal, Julian Huxley. No documento, afirmou-se que:

Grupos nacionais, religiosos, geográficos, linguísticos e culturais não coincidem necessariamente com grupos raciais: e os traços culturais de tais grupos não têm demonstrado conexão genética com traços raciais¹.

¹ “National, religious, geographic, linguistic and cultural groups do not necessarily coincide with racial groups: and the cultural traits of such groups have no demonstrated genetic connection with racial traits.” “United Nations Economic and Security Council Statement by Experts on Problems of Race” in *American Anthropologist* 53(1): 142-145).

Excetuados os casos de algumas universidades brasileiras, pode-se apontar como casos reais de reserva de vagas por critério racial apenas o da África do Sul, com vários problemas referentes a privilégios de determinadas etnias sobre outras, e o dos Estados Unidos, já abolido.

Se, de um lado, as cotas raciais parecem ir de encontro ao que o mundo tem seguido em termos de ações afirmativas; por outro, a cota social, já adotada experimentalmente em algumas universidades do País, inova e nos torna únicos em todo o mundo.

Note-se, por oportuno, que, por serem as cotas medida paliativa, devem ser aplicadas por tempo determinado, porquanto escondem a incapacidade do Poder Público de oferecer ao conjunto da sociedade escolas públicas de qualidade, aptas à preparação dos alunos para o ensino propedêutico. À preocupação do Governo com a quantidade de alunos efetivamente matriculados deve suceder política pública para tratar a educação no Brasil como questão de Estado.

É preciso considerar, ainda, que o Brasil sofre de uma crise de valores culturais constatável na pouca importância das bibliotecas em nossas cidades e na ausência de políticas pacificadoras, capazes de fazer frente à contracultura da violência, cada vez mais presente em nossa sociedade. Os homicídios, latrocínios e sequestros tornam-se tão frequentes que o valor da vida banaliza-se, a escola perde a função de educar para o humanismo e a sociedade entra em crise, mergulhada na abulia e na inação típicas dos que já perderam toda a esperança no devir.

A polícia pode combater o delinquente, o transgressor e o marginal, porém o Poder Público, além não ter a capacidade de reintegrá-los ao meio social por intermédio de penas recuperadoras, a serem cumpridas nos estabelecimentos prisionais, não conta com mecanismos efetivos para evitar que milhares de jovens se lancem ao crime, como forma de ascensão social e material. Isso ocorre porque o Estado perdeu a capacidade de oferecer ao jovem, independentemente da origem étnica ou da condição financeira, os equipamentos públicos e demais meios necessários ao desenvolvimento individual pleno.

Já passamos da hora de debelarmos a doença crônica que atinge o Brasil nos mais diversos setores, aí incluso o da educação: Brasil, país de contrastes. Conforme observa Arnaldo Niskier, em artigo sob o título “Educação em Crise”: temos, no Brasil, 14 milhões de analfabetos e, paradoxalmente, uma pós-graduação de primeiro mundo; o ensino

fundamental universalizou-se, muito embora sua qualidade deixe a desejar; temos ampla oferta de cursos superiores, mas são bem poucos os centros de excelência em nosso país.

Diante desse quadro social, as cotas para acesso ao ensino superior são necessárias como mecanismo emergencial, de curto e médio prazos, mas deverão ser substituídas pela efetiva reforma educacional, urgente e inadiável. O Brasil só trilhará o caminho da modernidade no momento em que, nas salas de aula dos Estados e Municípios, estiverem à frente do ensino as melhores cabeças, incentivadas por boa remuneração e formação continuada a preparar os novos cidadãos para uma sociedade fraterna e humanista.

Outros questionamentos são cabíveis à aprovação do PLC nº 180, de 2008, em especial, de forma integral. Além da discussão da questão da diferença antropológica entre raça e etnia, há problemas relativos à autodenominação de raça, à fragilidade dos números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a nomenclatura utilizada para descrever a cor da pele (não a raça) nos censos, citados reiteradamente durante as audiências públicas pelos grupos representantes dos mestiços. Afinal, mulatos, cafuzos e caboclos são comumente enquadrados como pardos, e esta categoria, em geral, é utilizada nas estatísticas para se referir erroneamente como parte do conjunto de afrodescendentes.

Outro problema do PLC, alvo de crítica quase unânime durante as audiências públicas de instrução da matéria, é a criação, no art. 2º, do Coeficiente de Rendimento (CR), praticamente uma forma de substituição do exame vestibular. Deve-se reparar que ele é, quando nada, inoportuno, sobretudo no momento em que o Ministério da Educação discute o fim do vestibular e fortalece o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), nos termos da recente reestruturação anunciada na última semana. O dispositivo perde, pois, sua razão de ser, devendo, em nossa opinião, ser excluído do texto da proposição.

Questão também levantada pelos críticos à aprovação do PLC nº 180, de 2008, é a de que este poderia levar a uma racialização de nossa população, criando uma segregação entre uns e outros por sua cor ou raça. No entanto, nenhuma política de ação afirmativa no mundo levou à apartação de indivíduos de diferentes etnias ou raças. Não será no Brasil que tal situação ocorrerá.

Cumpre observar que os PLS nºs 215, de 2003, e 479, de 2008, ao introduzirem reserva de cotas sociais para ingresso às universidades públicas pátrias, atende com mais propriedade do que o PLC nº 180 às necessidades da sociedade. Estabelece, contudo, respectivamente, percentual único, no montante de 30% e de 20% das vagas destinadas a cada curso, para candidatos economicamente desfavorecidos. Desconsideram, portanto, o fato de que as cotas devem ser progressivamente reduzidas, já que se pressupõe uma gradual melhoria do ensino público no país.

Entendemos que o PLS nº 344, ao propor a redução gradual do percentual das vagas destinadas aos alunos oriundos da rede pública de ensino, obedece à premissa de que, com o passar do tempo, haja melhoria no ensino público pátrio e, por consequência, diminua a necessidade de reserva de cotas para ingresso nas universidades.

Outrossim, avaliamos que não se pode, por meio do estabelecimento de faixa salarial, determinar, com precisão, quem é ou não é merecedor da medida. Isso porque o custo de vida varia conforme a localidade no território nacional, bem como o orçamento de cada família. Ademais, a causa da disparidade reside não na renda familiar propriamente dita, mas na baixa qualidade do ensino público fundamental e médio pátrio.

Desse modo, também nesse aspecto julgamos que o critério estabelecido no PLS nº 344 é mais adequado, já que prevê a obrigatoriedade de o candidato ter cursado os últimos quatro anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.

Quanto às críticas sobre as proposições serem inconstitucionais, malferindo, assim, o que determina o *caput* do art. 207 da Constituição Federal, sobre a autonomia das universidades, ressaltamos, como fez a relatora, que é entendimento comum do Superior Tribunal Federal (STF) que esta autonomia não é irrestrita.

Acreditamos que o PLC nº 180, de 2008, não peca como um todo, pois cria cotas também para o ingresso nas instituições técnicas de nível médio, com a correção ao texto, em virtude da promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que *institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências*.

Julgamos que o texto do PLS nº 344, de 2008, seja mais justo socialmente e, por isso, optamos por mantê-lo com ajustes e acréscimos, mesmo tendo por obrigação regimental de rejeitar o projeto, aprovando a proposição preferencial, o PLC nº 180, de 2008, conforme dita o art. 268, combinado com o art. 260 do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, informamos que não encontramos óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em nenhum dos três projetos analisados.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do PLC nº 180, de 2008, e rejeição dos PLS nºs 215, de 2003, 344, de 2008, e 479, de 2008, **na forma do seguinte substitutivo:**

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, DE 2008 (SUBSTITUTIVO)

Dispõe sobre a reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino superior e nas instituições de nível médio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para alunos oriundos dos sistemas públicos de ensino.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior, durante doze anos, reservarão percentual de vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 50% (cinquenta por cento) nos quatro primeiros anos, 40%

(quarenta por cento) nos quatro seguintes e 30% (trinta por cento) nos quatro últimos.

Art. 2º Em cada concurso seletivo, os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conteúdos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Art. 3º As instituições de ensino médio integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica reservarão, durante doze anos, vagas nos cursos de graduação para estudantes que tenham cursado todo o ensino fundamental em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 50% (cinquenta por cento) nos quatro primeiros anos, 40% (quarenta por cento) nos quatro seguintes e 30% (trinta por cento) nos quatro últimos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica para os cursos a iniciar a partir de 1º de janeiro do ano subseqüente.

Sala da Comissão,

Senador **MARCONI PERILLO**