

textos para
discussão
gema

A implementação do Pacto
pela Diversidade nas
universidades públicas

Bruno Salgado
João Feres Júnior
Caroline Serôdio
Vivian Nascimento

18/

Expediente

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

<http://gema.iesp.uerj.br>

gema@iesp.uerj.br

Coordenadores

João Feres Júnior

Luiz Augusto Campos

Pesquisadoras/es Associadas/os

Anna Carolina Venturini

Bruno Salgado

Laís Müller

Marcell Machado

Marcelle Felix

Marcia Cândido

Poema Eurístenes

Raissa Rodrigues

Assistentes de pesquisa

Águida Bessa

Beatris Lima

Caroline Serôdio

Gizelle Castro

Luisa Calixto

Vivian Nascimento

Capa, layout e diagramação

Luiz Augusto Campos

Caroline Serôdio



18/ textos para discussão gemaa

A implementação do Pacto pela Diversidade nas universidades públicas¹

Bruno Salgado Este estudo examina como as universidades públicas brasileiras que aderiram ao *Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura de Paz e dos Direitos Humanos (PNUDH)* têm lidado com a questão da diversidade e direitos humanos do ponto de vista institucional. Na parte institucional, buscamos identificar as políticas de conscientização, prevenção e responsabilização de casos de violência, discriminação e intolerância contra os grupos vulneráveis criadas pelas universidades. A análise centrará, em especial, na criação e/ou expansão de programas e políticas internas.

Bruno Salgado
Pesquisador IESP-UERJ

João Feres Júnior
Professor IESP-UERJ

Caroline Serôdio
Pesquisadora GEMAA

Vivian Nascimento
Pesquisadora GEMAA

Introdução

Nos últimos 15 anos, o ensino superior brasileiro passou por uma revolução no campo da inclusão. Além da expansão e interiorização das universidades e escolas técnicas federais, assistimos à criação de diversas políticas afirmativas, que visam trazer para o espaço da universidade grupos que, até então, nele estavam agudamente subrepresentados, como pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e de baixa renda. Esse processo se deu em instituições públicas e privadas de ensino superior e teve como marcos institucionais o programa federal de ação afirmativo criado pela Lei nº 12.711/2012, o PROUNI

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

(Programa Universidade Para Todos), o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), entre outros.

De acordo com levantamento das ações afirmativas elaborado pelo GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa), houve um incremento significativo na presença de pretos e pardos nas universidades federais. Em 2003, os pretos representavam 5,9% dos alunos, e pardos, 28,3%. Já em 2014, essas proporções aumentaram para 9,8% e 37,8%, respectivamente, de forma que, no agregado, passamos de 34,2% de pretos e pardos no total de alunos para 47,5% (GEMAA, 2016, p. 3-4). A pesquisa comissionada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) atribui esse aumento às políticas de ação afirmativa, que começaram a ser aplicadas nessas instituições gradualmente a partir de meados da década passada. A mesma pesquisa também aponta que a proporção de alunos das classes C, D e E se elevou de 42,8%, em 2003, para 51,5%, em 2014 (Andifes, 2014).

As últimas décadas também foram marcadas por um processo de democratização do ensino superior para pessoas de ambos os gêneros, especialmente para as mulheres, uma vez que, hoje, elas são maioria na conclusão dos ensinos fundamental e médio, e também no ensino superior e na pós-graduação. Dados do Censo da Educação Superior divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) indicam que, em 2015, 59,8% dos estudantes que concluíram cursos de graduação presenciais no Brasil eram do sexo feminino.

Por fim, nos últimos anos, começaram a ser criadas políticas de ação afirmativa em programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado, doutorado e mestrado profissional) de diversas universidades públicas brasileiras para ingresso de pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência, quilombolas e pessoas transgênero. São muitos os programas de ação afirmativa na pós-graduação hoje em funcionamento, alguns criados pelos órgãos colegiados dos próprios programas, outros estabelecidos por decisões de conselhos universitários ou ainda instituídos por lei estadual.

Esse longo e intenso processo de inclusão de grupos discriminados no ensino superior brasileiro tem alcançado retumbante sucesso, mas não sem ter gerado episódios de violência contra mulheres, intolerância religiosa, racismo e preconceito regional por parte de docentes e discentes.

Diante desse cenário, o governo brasileiro percebeu a necessidade de promoção de políticas públicas de conscientização, prevenção e responsabilização dos casos de violência, discriminação e intolerância contra grupos vulneráveis, baseada, em certa medida, na ideia de que o melhor remédio contra a intolerância é o conhecimento. Foi então criado, em 2016, o Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos (PNUDH), com o objetivo de estimular a educação em direitos humanos no ensino superior, mediante aproximação entre instituições educacionais e comunidade, e a inserção de conhecimentos, valores e práticas convergentes com os direitos humanos (PACTO UNIVERSITÁRIO, 2016, p. 2). O Pacto é uma iniciativa conjunta do Ministério da Educação e do Ministério da Justiça e Cidadania, que tem como objetivo superar a violência, o preconceito e a discriminação, além de promover atividades educativas de promoção e defesa dos direitos humanos.

O documento parte da premissa de que as instituições de ensino superior são também responsáveis pela construção da paz, defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia, além de produzir conhecimento visando a atender aos desafios impostos à sociedade brasileira, como a redução da pobreza, do preconceito, da discriminação e a superação da violência na sociedade (PACTO UNIVERSITÁRIO, 2016, p. 2). O documento aponta para a necessidade de que a educação em direitos humanos seja feita de forma transversal e interdisciplinar em todas as esferas institucionais (PACTO UNIVERSITÁRIO, 2016, p. 2- 3).

Dividido em cinco eixos de atuação, o acordo contempla: ensino, pesquisa, extensão, gestão e convivência universitária e comunitária. Atualmente, conta com a adesão de 75 instituições públicas, sendo 48 instituições federais e 27 estaduais. Na próxima seção, analisaremos, ainda que de forma preliminar, como estas instituições têm lidado com a implementação do Pacto por meio de programas e políticas internas.

Implementação do Pacto

Durante este levantamento, foram analisados cerca de 308 documentos que estavam disponíveis nos sites das instituições públicas que aderiram ao Pacto, entre os meses de maio a junho de 2018. Deste total, 75% pertenciam às universidades federais. Optamos por coletar, classificar e codificar todos os programas de inclusão e promoção da diversidade encontrados, isto é, aqueles criados antes e depois do advento do pacto, pois somente assim podemos captar seu impacto. A tabela 1 apresenta os tipos de documentos encontrados:

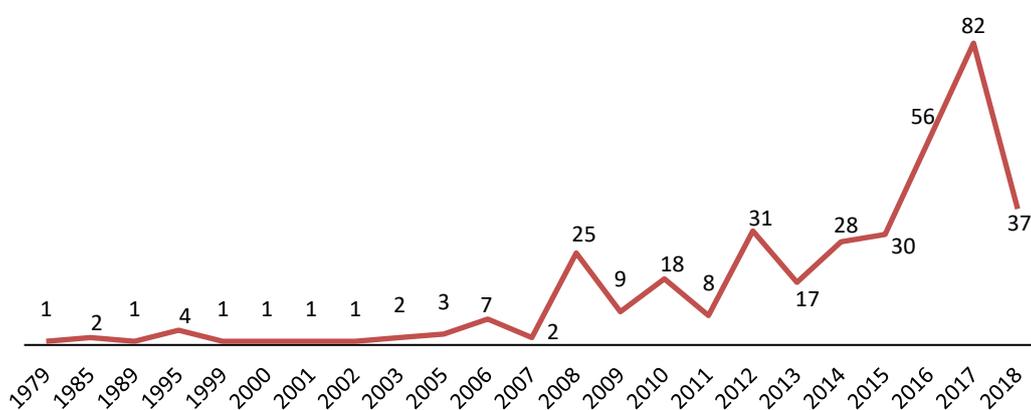
Tabela 1: Tipos de Documentos analisados

Tipo de documento	Federal	Estadual
Edital	107	36
Resolução	87	31
Portaria	9	2
Deliberação	3	3
Instrução de Serviço	5	0
Instrução Normativa	5	0
Plano de		
Desenvolvimento	1	3
Institucional		
Ordem de Serviço	3	0
Anuário Estatístico	2	0
Chamada Pública	2	0
Manual	2	0
Regimento	2	0
Relatório	2	0
Decreto	0	1
Estatuto	0	1
Requerimento	1	0

Fonte: GEMAA.

A partir desses documentos, foi possível verificar a existência de 442 programas, auxílios e iniciativas, e a maneira como as instituições públicas de ensino têm atuado na sua criação e implementação de seus programas. O gráfico 1 mostra a distribuição no tempo da criação dessas iniciativas. Como podemos notar, elas antecedem o pacto em muitos anos. O primeiro documento que coletamos data de 1979.

Gráfico 1: Documentos ao longo dos anos



Fonte: GEMAA.

A despeito da data precoce do primeiro programa, ao longo dos vinte anos que se seguiram, foram muito poucas as iniciativas. O gráfico 1 também deixa bastante aparente o impacto de políticas federais na criação das iniciativas de diversidade. Em 2008, primeiro ano de implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), há um pico na curva. Em 2012, com a declaração da constitucionalidade das políticas de ação afirmativa pelo Supremo Tribunal Federal e a aprovação da Lei Federal nº 12.711, há um segundo pico, ainda mais intenso. Com a entrada do PNUDH em 2016, temos dois anos de crescimento robusto do número de programas de inclusão, até alcançarem a marca de 82 no ano de 2017. Resta-nos saber se o ano de 2018 manterá esse patamar, pois os dados sobre ele ainda são incompletos.

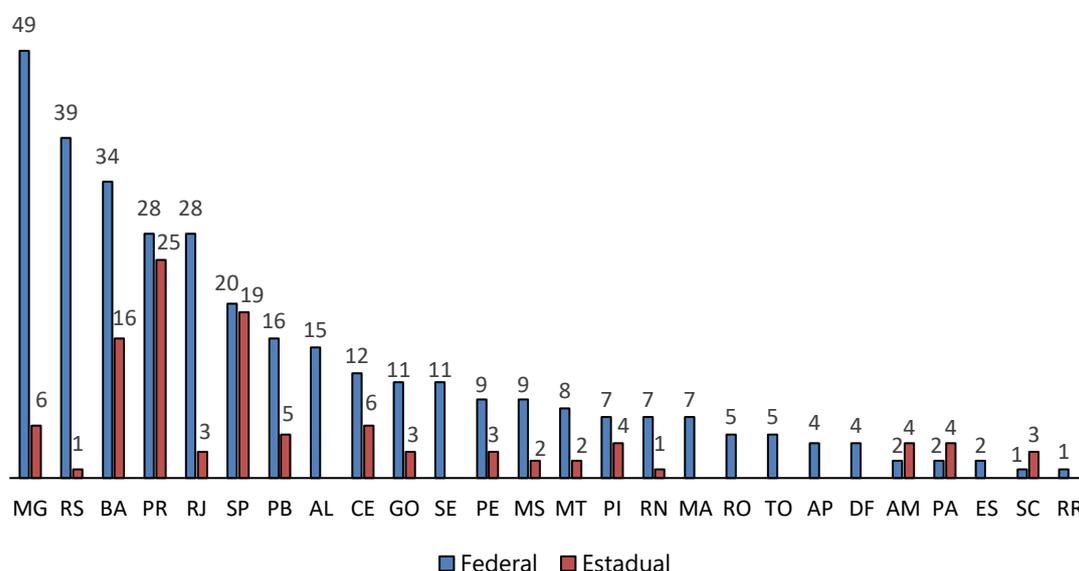
Observado o esforço das instituições de ensino, seja no sentido de ampliar a oferta de seus programas e políticas ou no de publicizar suas iniciativas,

procurou-se identificar quais entidades federativas têm obtido maior eficácia. Neste quesito, as universidades federais do Estado de Minas Gerais (49 iniciativas publicizadas), Rio Grande do Sul (39) e Bahia (34) possuem o melhor desempenho. No tocante às estaduais, destacam-se o Estado do Paraná (25), São Paulo (19) e Bahia (16).

Comparando o esforço desempenhado pelas universidades federais destes três Estados em incrementar a oferta de programas com suas respectivas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), observa-se que estes Estados possuem as melhores universidades no ranking divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Por exemplo, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) possuem a nota máxima na avaliação (5), já a Universidade Federal da Bahia possui a nota 4. As duas primeiras estão classificadas como a segunda e terceira melhores do país, respectivamente.

O mesmo ocorre com as estaduais. O Estado do Paraná possui seis universidades estaduais com avaliação 4, figurando entre os melhores scores do ranking. E o Estado de São Paulo conta com duas universidades, sendo uma nota 4 e a outra como a melhor universidade avaliada na pesquisa do Ministério da Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Gráfico 2: Documentos por Unidade Federativa (UF)

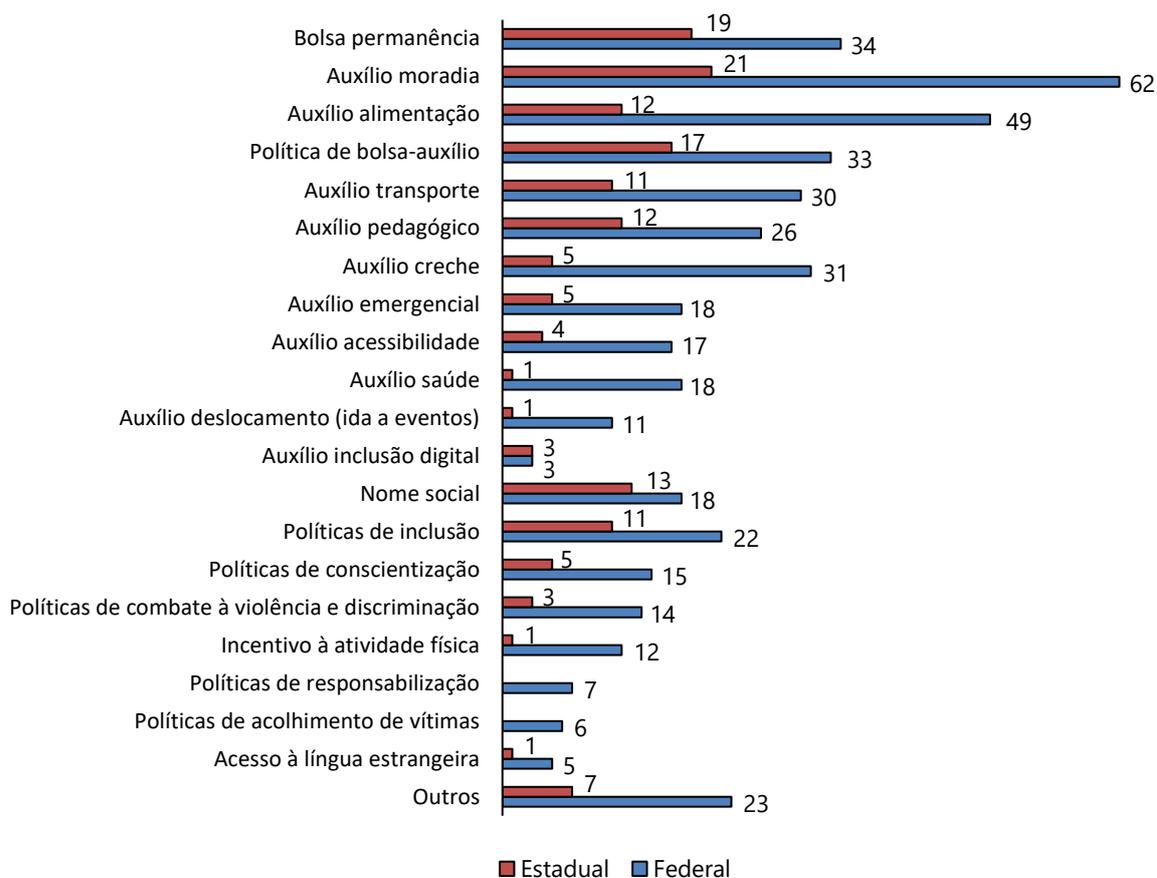


Fonte: GEMAA.

No que tange o tipo de programa ofertado por parte das instituições, constatamos a maior frequência de auxílio-moradia, auxílio-alimentação, bolsa permanência e política de bolsa-auxílio. Parte da explicação para o foco nessas políticas pode advir da situação de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes. A inexistência, cancelamento ou mitigação dessas políticas certamente aumentará a taxa de abandono do ensino superior, colocando em risco o objetivo da promoção da inclusão e da diversidade.

O gráfico 3, abaixo, apresenta os programas ofertados de acordo com a jurisdição de cada universidade.

Gráfico 3: Tipos de Programas ofertados



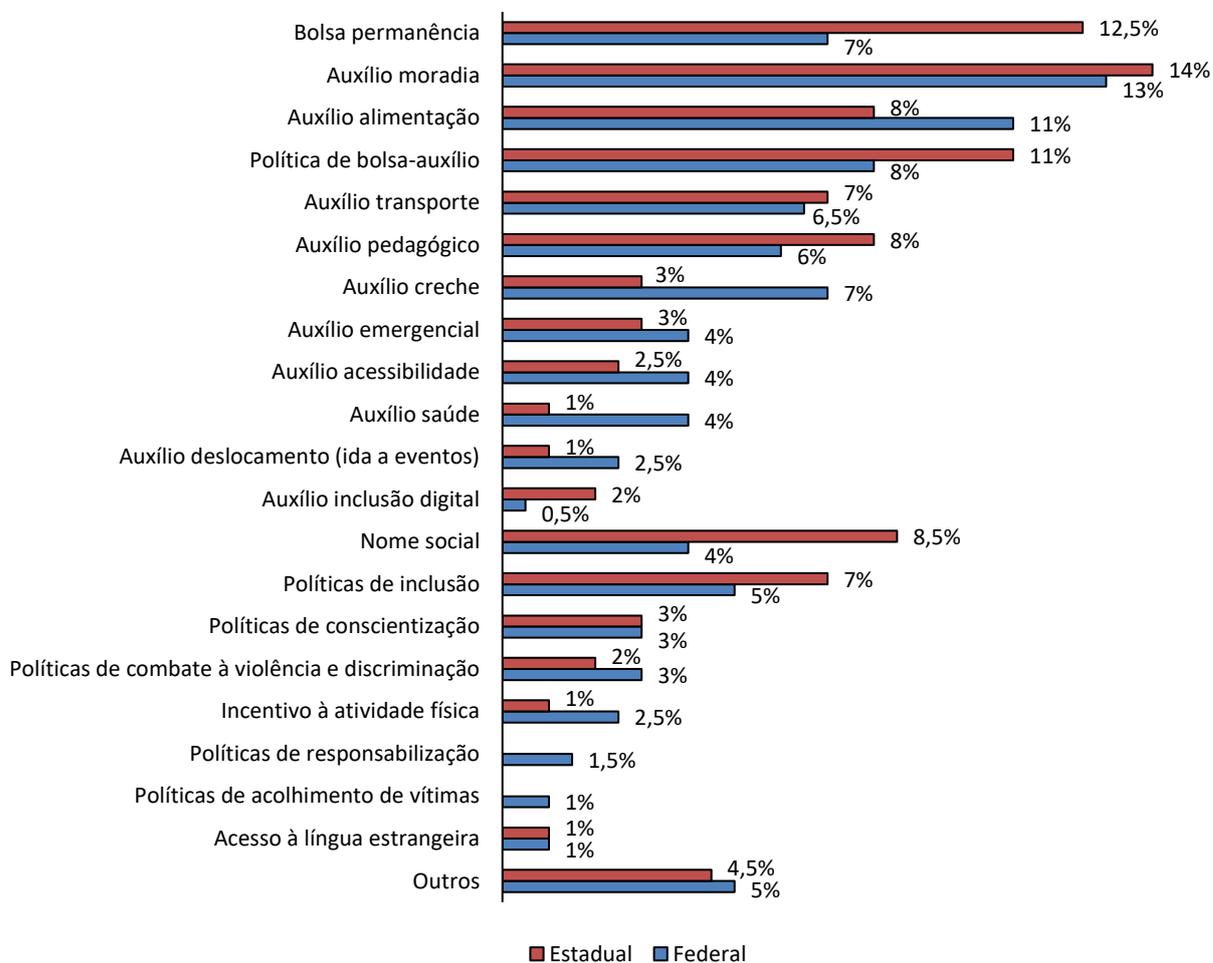
Fonte: GEMAA.

A agregação das categorias corrobora o foco dos programas em minimizar os efeitos da vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes. Neste quesito, cerca de 314 programas faziam referência e/ou destinavam-se a pessoas com baixa renda. Seguidos por 80 de caráter universal, 45 destinados a indígenas e 44 para pessoas com deficiência. Cabe mencionar aqui que parte dos programas atendem mais de um tipo de grupo beneficiário.

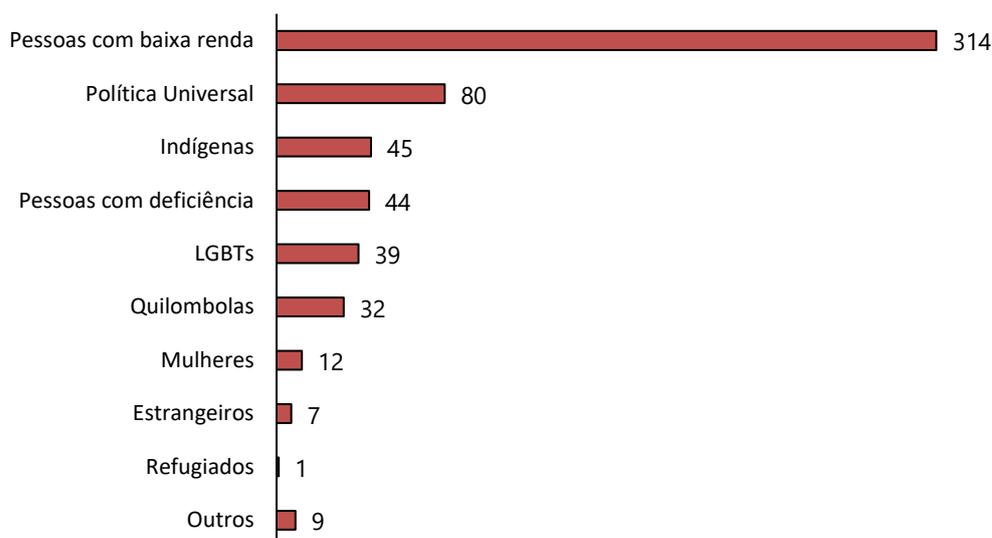
O gráfico 4 mostra os programas ofertados em percentuais, permitindo a comparação dos perfis entre federais e estaduais. Observa-se que 13% dos programas ofertados pelas federais são destinados a auxílio-moradia e 11% a auxílio alimentação. Enquanto o foco das estaduais se dá em 14% auxílio-moradia e 12,5% em bolsa permanência. Cabe destacar a discrepância existente entre as federais e estaduais no que se refere à implementação de nome social.

Enquanto as estaduais destinam 8,5% de suas iniciativas nessa direção, as federais, apenas 4%.

Gráfico 4: Programas ofertados em porcentagem



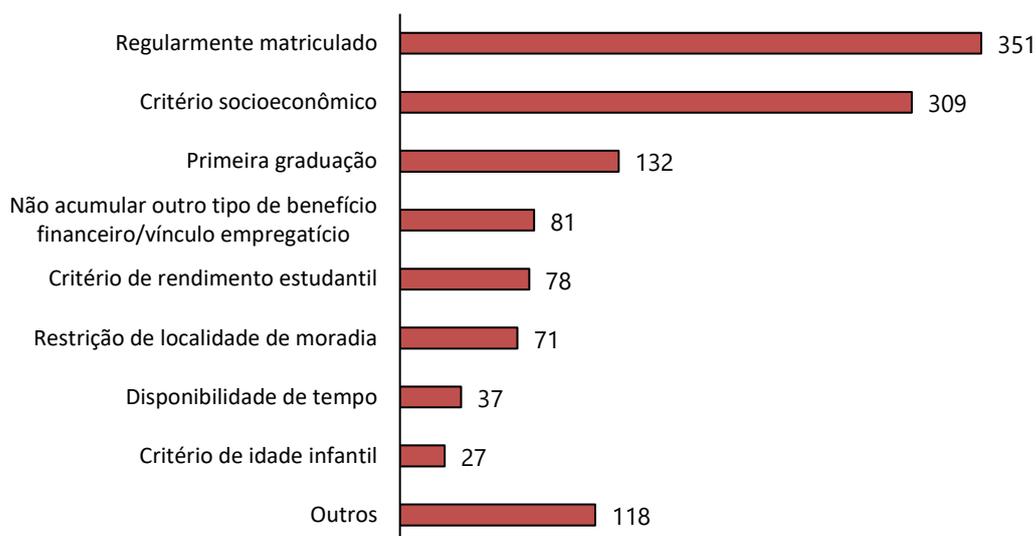
Fonte: GEMAA.

Gráfico 5: Grupo beneficiário

Fonte: GEMAA.

É importante notar que a despeito de a ação afirmativa para negros ter sido ao longo da década de 2000 o tema principal do debate público acerca da criação dessas políticas, e do fato de categorias raciais serem centrais nos programas de ação afirmativa para entrada no ensino superior, não detectamos iniciativas de inclusão e diversidade direcionadas para negros, ou pretos e pardos. É verdade que há um número significativo de programas para quilombolas (32), que é uma categoria que combina elementos raciais e culturais, mas elas não são direcionadas para beneficiários negros em geral. Outro dado digno de nota é o pequeno número de programas para mulheres, particularmente se tomarmos como parâmetro de comparação a importância que a igualdade de gênero assumiu na agenda pública nos últimos anos.

Ainda sobre os programas ofertados, averiguou-se que, no tocante aos critérios de elegibilidade, o foco se deu nos quesitos: regularmente matriculado, critério socioeconômico e primeira graduação, respectivamente.

Gráfico 6: Critérios de elegibilidade para os programas

Fonte: GEMAA.

Dentre os 442 programas, auxílios e iniciativas analisados, 61,5% (82,3% federais e 17,6% estaduais) não possuíam ou faziam menção a medidas de avaliação e monitoramento. No que se refere aos meios de divulgação, 44,3% apontavam o website como forma de publicização. Vale destacar que 31% dos programas não informava meios de difusão, mesmo sendo esta uma das exigências do Pacto.

Tabela 2: Meios de Divulgação

Meios de Divulgação*	Federal	Estadual
Website	173	87
Folheto	15	12
Cartaz	18	13
Manual	26	12
Outros Materiais Impressos	30	17
Facebook	1	0
Não informado	163	19

Fonte: GEMAA *(Os Programas possuem mais de um meio de divulgação).

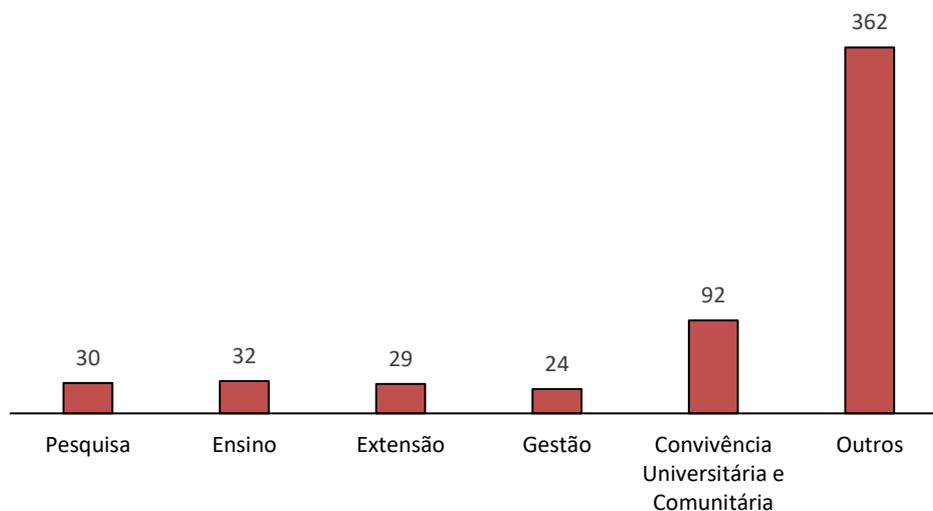
No que tange ao gerenciamento dos programas e auxílios, verificou-se que 81,4% destes estão diretamente vinculados a pró-reitoras específicas, destinadas

ao atendimento de assuntos estudantis. Tal fato pode ser interpretado como um esforço por parte das instituições de ensino em criar órgãos responsáveis, dotados de certa autonomia administrativa, para planejar e implementar políticas que visem tornar a universidade pública mais heterogênea.

Um dos pontos mais incisivos do Pacto refere-se à necessidade de criação de canais institucionais focados em aproximar a universidade a segmentos da sociedade em situação de violência, de vulnerabilidade e movimentos sociais. Contudo, a análise dos documentos relevou que apenas 4 programas faziam menção à existência de tais canais.

Enquadrando os documentos, programas e iniciativas encontrados dentro dos eixos estabelecidos pelo Pacto, observa-se que convivência universitária e comunitária, ensino e pesquisa têm recebido maior atenção por parte das instituições, enquanto o quesito gestão apresenta o menor número de iniciativas. Criou-se uma sexta variável (outros) para que pudesse abarcar iniciativas que, apesar de não serem contempladas pelos cinco eixos do Pacto, estão em consonância com o mesmo. Por exemplo, políticas que visem assegurar a permanência dos estudantes no ensino superior. Nesse sentido, destaca-se a importância que tais programas e iniciativas têm recebido por parte das instituições.

Gráfico 7: Documentos enquadrados nos eixos do Pacto



Fonte: GEMAA.

Conclusão

Monitorar e avaliar o desempenho das políticas públicas produzidas é uma das funções essenciais do Estado moderno, não só para prestar contas à população sobre como usar os impostos arrecadados dos contribuintes, mas também para saber como e onde aplicar os recursos da forma mais eficiente e equitativa. Neste sentido, este estudo procurou analisar como as universidades públicas que aderiram ao Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura de Paz e dos Direitos Humanos (PNUDH) têm lidado com a questão da diversidade e direitos humanos do ponto de vista institucional e curricular.

Foi possível constatar, preliminarmente, que as instituições têm incrementado suas ofertas de programas e políticas voltadas para a promoção da diversidade. No entanto, este foco se deu em políticas de permanência estudantil, que buscam reduzir os níveis de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes, evitando a evasão. Talvez seja por isso que tenhamos identificado a quase ausência de políticas para negros, uma categoria bastante presente nos programas de cotas para a entrada na universidade.

Os avanços em políticas de responsabilização e conscientização acerca dos direitos humanos e da diversidade ainda permanecem incipientes. Observou-se também que as instituições vêm apresentando dificuldades em publicizar suas iniciativas, mesmo sendo este um dos compromissos firmados pelo Pacto.

Outro dado preocupante é a falta de parcerias e contatos entre a universidade e a sociedade civil organizada, algo incentivado pelo Pacto.

O conceito de diversidade é bastante polissêmico e de recente inclusão no vocabulário político e social brasileiro. Nos Estados Unidos, país onde ele é bastante usado, há uma percepção arraigada de que diferenças socioeconômicas vem frequentemente acompanhadas de diferenças culturais. Assim, políticas que promovem a diversidade combinam ambos os aspectos de maneira nem sempre muito clara. Podemos dizer que há dois significados básicos para o termo tanto lá como cá, um é bastante amplo e entende a promoção da diversidade como a inclusão de parcelas da população marginalizados ou subrepresentados em determinado espaço ou serviço. Esse significado inclui

elementos socioeconômicos e culturais. Há, contudo, um segundo significado do termo diversidade que é propriamente colado à ideia de diferença cultural.

Se tomarmos o primeiro significado, somos forçados a concluir que o Pacto é um retumbante sucesso, pois, como mostrou nossa série histórica, foi muito eficaz em induzir e promover a criação de programas por todo o sistema público de educação superior brasileiro. Acontece que esses programas em sua maioria promovem a inclusão socioeconômica. Entretanto, se focarmos o significado mais estrito, de diferença cultural, a conclusão é bastante distinta. O número de programas para a promoção de direitos humanos e direitos de minorias é ainda bastante restrito e o contato das instituições universitárias com a sociedade civil, como já dissemos, quase inexistente.

A evolução da ação afirmativa para a admissão no ensino superior foi intensamente estudada por nós do GEMAA, desde que os primeiros programas foram criados. É possível fazer um paralelo esclarecedor. As cotas, como foram batizadas pela mídia, começaram a ser implantadas em 2003, mas somente em 2012 foi aprovada a lei federal regulamentando seu funcionamento nas instituições de ensino superior da União. Ou seja, até a aprovação da lei, as iniciativas implantadas partiram de conselhos universitários e de legislativos estaduais. Pois bem, ao final do período que vai da criação do primeiro programa até a aprovação da lei, 84% das universidades públicas já tinham adotado algum programa de ação afirmativa (GEMAA, 2015; 2016). Contudo, ao examinarmos o perfil dos beneficiários e o número de vagas alocadas a cada grupo, notamos uma preponderância forte do critério socioeconômico, a despeito de todo o debate público se dar em torno da questão da ação afirmativa de recorte racial (GEMAA, 2015).

Com a implantação do programa federal instituído pela Lei nº 12.711/2012, o número de vagas disponibilizadas para pretos, pardos e indígenas subiu vigorosamente, muito mais do que as vagas para alunos de escola pública ou de baixa renda (GEMAA, 2015, p. 15-16), evidência cabal de que havia um viés em prol da inclusão socioeconômica no cenário anterior à lei.

Ora, algo similar parece estar havendo em relação ao Plano. Ele contém incentivos para a criação de programas, mas não normativas claras acerca de

objetivos quantitativos e qualitativos e nem um sistema claro de punições e recompensas para as instituições aderentes. Assim, as decisões acerca dos programas ficam em grande medida a cargo das próprias instituições. E é nesse âmbito que parece se repetir uma prática já notada por nós no tocante às cotas: a preponderância da variável socioeconômica.

Só podemos oferecer conjecturas acerca das razões por trás desse viés. No que toca a questão racial, o mito da democracia racial, a despeito de estar muito desgastado, ainda se manifesta frequentemente nos discursos de pessoas com poder institucional, particularmente por meio da hipótese de que as questões de desigualdade racial serão resolvidas se promovermos puramente a inclusão socioeconômica, a despeito das evidências empíricas mostrarem que não resolvem. Parece haver aqui um casamento de conveniência entre nacionalismo freyreano, que vê o Brasil como o paraíso das relações raciais, e o marxismo, que privilegia o econômico sobre o cultural, e que produz esse efeito. Esse mesmo caldo de cultura é parcialmente avesso a questões de gênero e de direitos de minoria, pois elas de alguma maneira atrapalhariam o tratamento da injustiça fundamental que é a desigualdade socioeconômica. Como no caso das cotas, a solução para tal dilema nos parece ser a imposição de critérios e objetivos por meios legais.

Por fim, é bastante encorajador constatar que as universidades que, de certa forma, mais avançaram em seus programas, divulgaram suas iniciativas e/ou documentos possuem as melhores avaliações de ensino do Ministério da Educação (MEC) por meio do índice geral de cursos (IGC). Precisamos, contudo, aprimorar os mecanismos de avaliação.

Referências

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2014) Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES.

EURÍSTENES, Poema; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2015). Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, dezembro, 2016, p. 1-25.

Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, dezembro, 2016, p. 1-25.

PACTO UNIVERSITÁRIO - *Pacto Nacional Universitário Pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura de Paz e dos Direitos Humanos*, 2016. Disponível em: <http://edh.mec.gov.br/pacto/images/arquivos/acordo-cooperacao-pacto-universitario.pdf>.

Como citar

Salgado, Bruno; Feres Júnior, João; Serôdio, Caroline & Nascimento, Vivian. A implementação do Pacto pela Diversidade nas universidades públicas. *Textos para discussão GEMAA*, n. 18, 2018, p. 1-17.