

A Autonomia das Universidades Diante da Lei de Cotas

Carlos Alexandre Hees

Luciane W. B. Hees

UNASP /Brasil

luciane.hees@ucb.org.br

carlos.hees@ucb.org.br

RESUMO

A Lei nº 12.711/2012, referente às cotas universitárias, garante a reserva de 50% das vagas disponibilizadas anualmente nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, aos alunos provenientes do ensino médio público, seja de cursos regulares ou do programa de educação de jovens e adultos. Regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, a lei estabelece as condições de reserva, acompanhamento e transição de vagas para instituições federais: metade das vagas é destinada a estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, a outra metade é reservada para aqueles com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Considera-se o percentual mínimo, a soma de pretos, pardos e indígenas no estado, conforme o último censo demográfico (IBGE). O acompanhamento e implementação da lei é de responsabilidade de um comitê composto por representantes de órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Esse estudo preocupa-se com a problemática referente à hipótese de comprometimento da autonomia das universidades a respeito da capacidade de selecionar seus alunos ingressantes, tendo como objetivo avaliar a veracidade dessa possível situação, que, se confirmada, coloca em jogo a eficácia da educação superior. Como referenciais teóricos, usou-se Afonso (1999; 2002), que levanta aspectos da autonomia diante da globalização da educação superior, Barroso (2004), Fávero (1998) e Formosinho (2005), que discutem a autonomia universitária e gestão da educação superior. Para obtenção dos dados, utilizou-se como método a pesquisa exploratória, descritiva e do tipo “survey” e como instrumento de coleta de dados, questionário. Como resultado, constatou-se que 77.85% dos gestores acreditam que a lei de cotas fere a autonomia universitária e coloca em risco a excelência da educação.

Palavras-chave: Educação Superior; Autonomia; Lei de Cotas.

Introdução

O presente estudo discute dados de uma pesquisa que tem como foco o impacto da Lei de Cotas na autonomia das universidades. Teve-se a intenção de problematizar brevemente aspectos legais, que permitem contextualizar os aspectos estabelecidos pela Lei de Cotas e verificar, dentro da perspectiva dos gestores universitários, se essa lei compromete a autonomia da universidade. Entendemos que diante dos diversos desafios da educação superior no Brasil, a questão da acessibilidade e igualdade de acesso tem ocupado um lugar de destaque nos debates. Diante desse quadro é que a lei nº 12.711/2012 é sancionada. O foco desse estudo é questionar a possibilidade dessa lei comprometer a autonomia das universidades quanto à sua capacidade e dever de sistematizar a seleção de estudantes. Não sendo adequado, nos encostes deste artigo, abordar todos os elementos que permeiam as questões de autonomia, optou-se por focalizar os elementos que se referem mais especificamente às questões de acessibilidade.

1. Desafios de Acesso a Educação Superior no Brasil

A problemática acerca dos desafios enfrentados pela educação superior está relacionada a muitos aspectos e vem ampliando-se nos espaços de debate nos últimos anos. Em lugar de destaque, encontramos a questão da acessibilidade. Segundo Neves (2007), alguns desafios são:

- 1- Ampliação do acesso;
- 2- Maior equidade nas condições do acesso;
- 3- Formação com qualidade;
- 4- Diversificação da oferta de cursos e níveis de formação;
- 5- Qualificação dos profissionais docentes;
- 6- Garantia de financiamento, especialmente para o setor público;
- 7- Empregabilidade dos formandos e egressos;
- 8- Relevância social dos programas oferecidos;
- 9- Estímulo à pesquisa científica e tecnológica.

Dentre esses desafios, os itens 1 e 2 remetem, portanto, à nossa preocupação quanto à questão de acesso. Autores como Clarissa Baeta Neves, Rochele Fachinetti e Leandro Raizer, reforçam a preocupação sobre o acesso à educação superior, apontando esse aspecto como um desafio relevante para as políticas educacionais. Afirmam,

fundamentados em diversas pesquisas e dados estatísticos, que a expansão no nível superior é significativa, mas a pirâmide educacional continua muito acentuada. Ou seja, os problemas de inclusão social nos níveis de ensino anteriores são a razão principal da injustiça do acesso na educação superior. O problema é a forma como o sistema de ensino está organizado, pois a maior concentração das vagas encontra-se no setor privado.

No Brasil, tem sido discutido há alguns anos, a possibilidade de uma reforma na educação superior. Essa ideia, porém, tem enfrentado diversos desafios. Apesar de algumas mudanças, o acesso à educação superior é baixo, com apenas 11,5% dos jovens de 18 a 24 anos frequentando cursos superiores (PNAD, 2013)¹. Segundo os dados das PNADs, as principais determinantes no acesso a educação superior são a renda familiar e a cor autodeclarada. Observa-se que os negros têm menor acesso à educação do que os brancos. Diante deste contexto, foi criada a Lei de Cotas.

Um aspecto relevante a ser discutido nesses dados do PNAD, é que:

A parcela da população que ainda não tem acesso ao ensino superior é de 80% dos jovens com idade de 18 a 24 anos. Neste grupo de idade, a metade dos jovens (48%) não possuem os requisitos formais para concorrer a vagas no ensino superior, pois 21% dos jovens nessa idade não concluíram o ensino fundamental e 27% não concluíram o ensino médio. Ou seja, apenas cerca de 33% dos jovens na faixa de idade de 18 a 24 anos concluíram o ensino médio, como mais alto nível de escolaridade, e dessa forma possuem os requisitos escolares formais para terem acesso ao ensino superior. Observando o número de matrículas no ensino médio, vimos que essas precisariam ser dobradas para atender a parcela jovem de 15 a 17 anos. Do ponto de vista da *demanda qualificada* para o ensino superior, são 2.144.419 frente a 2.182.227 dos ingressos ao ensino superior no mesmo ano. Isso significa que a ampliação do acesso e do número de concluintes no ensino médio e seu efetivo aprendizado é uma estratégia imprescindível para a ampliação do acesso ao ensino superior. Sem enfrentar esse gargalo, o crescimento dos níveis mais altos de ensino fica muito comprometido. (Andrade, C. Y. ,2004).

2. Preceitos Legais: A Lei de Cotas

A Lei nº 12.711/2012 garante a reserva de 50% das vagas disponíveis por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e

¹ Política Nacional de Assistência Social

tecnologia, aos alunos provenientes do ensino médio público, seja de cursos regulares ou do programa de educação de jovens e adultos. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, que estabelece as condições de reservas, acompanhamento e transição de vagas para instituições federais de educação superior.

O parágrafo único do artigo 1º do projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, reserva metade das vagas para estudantes que pertencem a famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita. O artigo 2º dispunha que as universidades deveriam selecionar os estudantes aptos a ingressar pelo sistema de cotas com base no Coeficiente de Rendimento, obtido por meio de média aritmética das notas do período, considerando o currículo comum estabelecido pelo MEC, e não pelo vestibular/ENEM. Esse dispositivo foi vetado pela Presidenta da República. O artigo 3º, estabelece o componente racial do sistema, assegurando que as vagas citadas no artigo 1º devem ser preenchidas por pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à existência desses grupos na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, conforme o último censo do IBGE. Os artigos 4º e 5º instituem esse regime descrito no artigo 3º aos processos seletivos das instituições federais de ensino técnico de nível médio. O artigo 6º confere ao Ministério da Educação e à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com oitiva da FUNAI, o acompanhamento e avaliação do programa. O artigo 7º atribui ao Poder Executivo a responsabilidade de promover a revisão do programa, no prazo de 10 anos. O artigo 8º estabelece um cronograma de implementação do sistema no âmbito das universidades, que terá o prazo de 4 anos para implantação.

A Portaria Normativa nº 18/2012, do Ministério da Educação, estabelece os conceitos básicos para aplicação da lei, prevê as modalidades de reserva de vaga e fórmulas para cálculo, fixa as condições de concorrência e determina a sistemática de preenchimento de vagas reservadas.

As vagas portanto, são subdivididas da seguinte maneira: metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O acompanhamento e implementação da lei é de responsabilidade de um comitê composto por representantes do Ministério da Educação, da Secretaria de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), com a participação de representantes de outros órgãos e entidades da sociedade civil.

3. A Autonomia na Educação Superior e a Lei de Cotas

A autonomia da universidade é garantida legalmente pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 207, estabelece que “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Ou seja, a universidade deve ter a liberdade de determinar seus currículos, regulamentos internos, pesquisas, cursos entre outros aspectos.

A autonomia universitária, durante o regime militar, surgiu como uma bandeira de luta que buscava unir todas as correntes de pensamento acadêmico. Porém, apesar da existência da lei que determinava a autonomia, os dispositivos que a restringiam continuavam existindo.

Diante deste contexto, a autonomia universitária se reportava à independência política, à luta pela liberdade de expressão e pluralidade ideológica.

A história da educação no Brasil demonstra que a autonomia universitária foi controlada muitas vezes por medidas legais que “surtiram efeito nos períodos discricionários e autoritários, em especial, no Estado Novo e durante o regime militar” (Fávero, 2000, p. 180). Diante disto, as leis serviram para moldar a autonomia universitária segundo propósitos de determinados grupos hegemônicos, interesses políticos ou para reforçar a tutela do Estado. Ainda conforme o autor “a autonomia não pode ser entendida como uma dádiva, mas como uma responsabilidade que a universidade tem de assumir, de forma competente, no desenvolvimento de suas funções: ensino, pesquisa e extensão. Daí afirmar-se que ela é também uma conquista” (Fávero, 1997, p. 56-57).

Entendemos essa autonomia como uma construção realizada pela ação de docentes, funcionários e alunos. “A autonomia universitária, tal como dispõe o art. 207 da Constituição Federal, é um modo de ser institucional e exige liberdade para a universidade autodeterminar-se” (Fávero, 1998, p. 199). “Esta visão da autonomia da escola como autonomia construída tem evidentes consequências no domínio da decisão política”(Barroso,1996,p.11)

Carlos Maneschy, presidente da Andifes², critica a imposição da Lei de Cotas. Além de afirmar que várias universidades já adotam cotas como política interna, afirma que a imposição legal da mesma fere a autonomia universitária: “Na minha própria universidade, já adotamos cotas desde 2008. No entanto, acreditamos que esses programas devem seguir o princípio da autonomia universitária. Do jeito que está, é um confronto à autonomia”. Leonardo Resende Martins, Juiz Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, em decisão exarada nos autos do Mandado de Segurança de nº. 2005.80.00.002123-7, entendeu, em sede de liminar, que:

A tese de que a reserva de vagas somente poderia ser determinada por lei esbarra no princípio da autonomia universitária, consignado no art. 207 da CF/88, do qual decorre o poder das Universidades de se organizarem segundo os seus princípios e, conseqüentemente, de editar normas internas visando à consecução de seus objetivos. Assim, se a Universidade resolve instituir uma nova política de redefinição do seu corpo discente, visando ao incremento da participação de estudantes negros e pardos oriundos de escolas públicas, constatada a compatibilidade constitucional de tal política, poderá a Universidade implementá-la através de norma administrativa interna, independentemente da inexistência de lei regulando o assunto.

O sistema de cotas é uma alteração nos procedimentos de preenchimento das vagas ofertas pelas universidades. A própria Constituição reconhece a autonomia universitária nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conferindo, portanto, a mesma a regulamentação do processo seletivo de composição de seu corpo acadêmico, o que deve ser proposto pela própria universidade partindo de sua realidade e necessidades locais. Mas, no artigo 3º, da Constituição Federal de 1988, extrai-se fundamento para concordar com a proposta veiculada pelo projeto de lei, partindo da percepção de que o único modo de se corrigir desigualdades é colocar o peso da lei em favor daquele que é discriminado, que é tratado de forma desigual. Estabelece-se então o questionamento: a lei de cotas fere ou não a autonomia das universidades?

4. Metodologia

Foi utilizada como método a pesquisa exploratória, descritiva e do tipo “survey” e, como instrumento de coleta de dados, um questionário. Este estudo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada com 347 gestores de educação superior no IV

² Associação que representa reitores das universidades federais.

Congresso de Gestores da Educação Superior que ocorreu na cidade de São Paulo no período de 06 a 10 de abril de 2015.

A pesquisa de Survey, de acordo com a conceituação de Babbie (1999), semelhante ao tipo de pesquisa de “censo”, o que diferencia é que o “survey examina uma amostra da população, enquanto o censo geralmente implica uma enumeração da população toda.”

... a pesquisa de survey implica a coleção de dados (...) em um número de unidades e geralmente em uma única conjuntura de tempo, com uma visão para coletar sistematicamente um conjunto de dados quantificáveis no que diz respeito a um número de variáveis que são então examinadas para discernir padrões de associação.¹ ... (Bryman, 1989, p. 104)

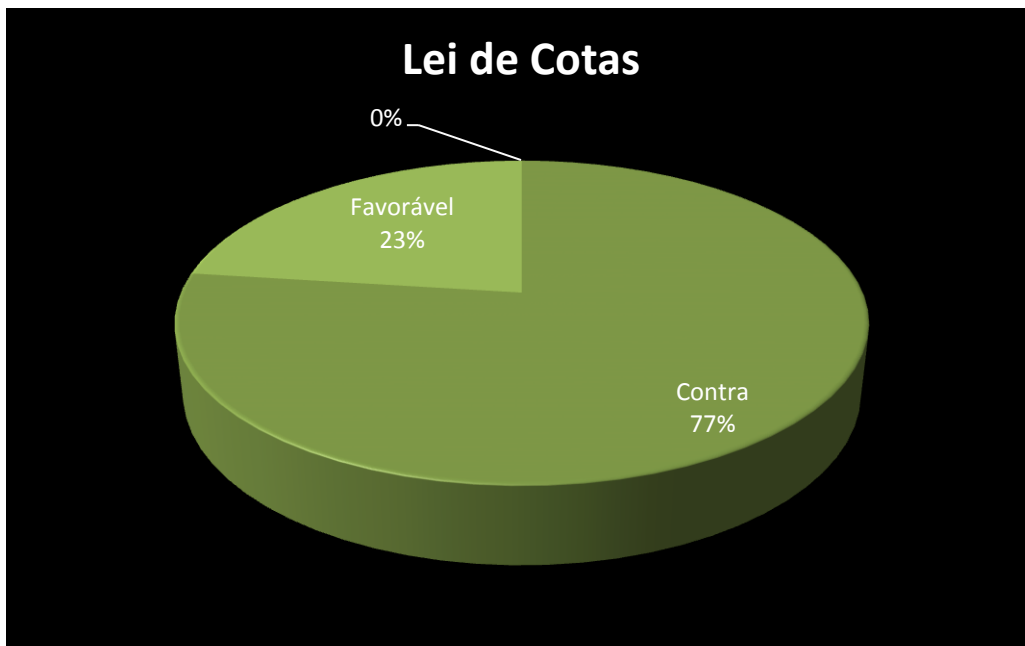
Ou seja, a survey pode ser entendida como o conjunto de técnicas de investigação mediante a qual os sujeitos proporcionam informações através de um questionário estruturado. Segundo Babbie (1999) há dois instrumentos de coleta de dados associados à pesquisa de Survey: o questionário e a entrevista estruturada. Optamos por um questionário formado apenas por duas perguntas. A primeira era constituída de uma afirmativa ou negativa fechada, com a finalidade de identificar as características da amostra. Perguntamos aos gestores: *Como gestor universitário você é a favor da lei de cotas que reserva vagas nas universidades para alunos considerados minoria?* E a segunda questão, foi uma pergunta aberta, na qual o gestor poderia explicar e justificar sua posição se desejasse.

A amostra é muito relevante na coleta de dados, considerando que os surveys são utilizados estudar a opinião de um todo partindo de uma amostra (Bryman, 1989). Entretanto, não basta o pesquisador obter uma amostra qualquer da população, mas uma amostra representativa, um grupo que realmente represente a população, pois caso não seja dessa forma os resultados podem ser contestados (Bryman, 1989).

5. Análise dos dados

Como resultado, constatou-se que 77.85% dos gestores acreditam que a lei de cotas fere a autonomia universitária, colocando a mesma em risco e 22.15% acreditam na necessidade da lei de cotas para diminuir a desigualdade social e racial no País.

Gráfico 1- Lei de Cotas



Fonte: Resultado da coleta de dados feita pelos pesquisadores.

Da segunda questão, aberta e optativa, obtivemos os seguintes posicionamentos: Os gestores que são contrários a Lei de Cotas afirmaram que o problema não é o acesso do aluno nas instituições, mas a manutenção desse aluno no curso. Além disso, demonstram preocupação com a queda da qualidade da educação. Acreditam também, que o governo está transferindo a responsabilidade do ensino médio de qualidade para as universidades e que diante disso a universidade vai ter que lidar com dois tipos de alunos muito diferentes. Com isso, terá que diminuir a exigência acadêmica ou a evasão se tornará um grave problema.

Os gestores que se posicionaram de forma favorável, afirmaram que com a Lei de Cotas a rede pública será mais valorizada, pois passará a ser uma fonte de acesso às universidades federais. Consideram a oportunidade de acesso dos mais pobres na universidade, uma opção legítima e diante da falta de ações em prol da igualdade de direitos, é cabível impor condições que distribuam a todos oportunidades semelhantes.

Conclusão

O presente trabalho se propôs a discutir se existe ou não o comprometimento da autonomia das universidades e da educação superior em geral, quanto à capacidade de selecionar seus alunos ingressantes, diante da Lei de Cotas.

Concluimos que além de ferir a autonomia das universidades, trata-se de uma medida paliativa, não enfrentando o problema real, que seria a necessidade de expansão do setor público sem a perda de qualidade. A adoção de políticas de cotas raciais nas universidades públicas do país pode trazer um efeito contrário, aumentando as desigualdades raciais. Precisamos de políticas que melhorem a qualidade de renda das famílias brasileiras, visto que o problema do acesso não deriva necessariamente das diferenças raciais e étnicas, mas sim das de renda. Programas de cotas raciais interferem na autonomia universitária e não atendem os problemas de acessibilidade.

Referências Bibliográficas

Andrade, C. Y. (2004). Ensino superior: expansão e desafios. *Comciência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. 54, maio.

Babbie, Earl. (199). *Métodos de Pesquisas de Survey*. Tradução Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, 519 p.

Barroso, J. (1996). *O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída*. Porto: Porto Editora.

Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Ministério da Educação*. Brasília, Brasil.

Lei nº 12.711 de 29 de agosto 2012. *Ministério da Educação*. Brasília, Brasil.

LDB -Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996. *Ministério da Educação*. Brasil. Acedido em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>. Acesso em 3/08/2015.

Brasil. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília.

Bryman, Alan. (1989). *Research Methods and Organization Studies*. Great Britain: Routledge.

Fávero, M. de L. A. (1997). Autonomia universitária: desafios histórico-políticos. *Universidade e sociedade*. 7 (12), p. 9-12.

Fávero, M. de L. A. (1996) Universidade brasileira: história e perspectivas. *Revista de Educação*. Campinas, 1(1), p. 34-41.

Neves, C.E.B. (2007). *Sociologias*, Porto Alegre, 9 (17), p. 14-21.

Neves, C. E. B.; Raize R, L. & Fachinetto, R. F.(2007). Acesso, expansão e equidade na

educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. *Sociologias*. 17, p. 124-157.