

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

CAROLINA RITTER

**A POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS (A)SIMETRIAS ENTRE O ACESSO
NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL BRASILEIRO**

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

CAROLINA RITTER

A POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: as (a)simetrias entre o
acesso nas universidades federais e o desenvolvimento social brasileiro

Porto Alegre

2018

Ficha Catalográfica

R614p Ritter, Carolina

A política de cotas na educação superior : as (a)simetrias entre o acesso nas universidades federais e o desenvolvimento social brasileiro / Carolina Ritter . – 2018.

222 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Educação Superior. 2. Ações Afirmativas. 3. Política de Cotas. 4. Desenvolvimento Social. I. Reis, Carlos Nelson dos. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável: Marcelo Votto Texeira CRB-10/1974

CAROLINA RITTER

A POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: as (a)simetrias entre o
acesso nas universidades federais e o desenvolvimento social brasileiro

Tese de doutorado apresentada como requisito para
obtenção do título de Doutora em Serviço Social, ao
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da
Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Orientador: Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre

2018

CAROLINA RITTER

A POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: as (a)simetrias entre o acesso nas universidades federais e o desenvolvimento social brasileiro

Tese submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, para obtenção do título de Doutora em Serviço Social conforme normas da legislação vigente, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Banca Examinadora:

Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis (Orientador)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Doutora Ana Lúcia Maciel
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Doutora Rosa Maria Castilhos Fernandes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professora Doutora Sabrina Moehlecke
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Porto Alegre

2018

AGRADECIMENTOS

Se aqui estou a escrever estes agradecimentos é porque este percurso está chegando ao fim. E se está finalizando-se é porque não passei por ele sozinha. Muito pelo contrário, foi uma caminhada permeada por afetos que transformaram esse processo que a *priori* é solitário – principalmente a escrita – em momentos de carinho, apoio e amizade. Não fiz essa tese sozinha.

Agradeço à minha família pelo amor, afeto e cuidado. Aos meus pais, Nara e Nabuco, e aos meus irmãos, Eduardo e Fábio.

Agradeço à minha pequena Lari, que no auge dos seus sete aninhos, entendeu que a tia-dinda não poderia ficar brincando com ela muitos dias e que ir atrás dos brinquedos desejados nem sempre foi possível em tempo hábil. Agora poderemos passar as férias juntas com a Madá.

À Madalena, vulgo Madá, que preencheu minha vida de amor incondicional e de disciplina. Sim, ela nunca “lerá” esta tese, os agradecimentos ou qualquer outra coisa, mas ser a humana dessa “catorrinha” me tornou uma pessoa melhor e, para a construção da tese mais disciplinada.

À minha prima-tia-teacher Ângela pelas aulas de inglês e, principalmente, pelos “chimas”, cafés, afeto e cuidado. Por demonstrar que nunca é tarde para ir atrás de seus sonhos.

À Vanessa Saggin, que me acolheu em momentos muito difíceis na UFRGS e que, além de ser colega de instituição e de estudos, tornou-se uma amiga querida, que sempre me apoia. À Evelise Lazzari, que se juntou a essa dupla para trazer calma aos nossos corações. Agradeço a esse trio de auto-ajuda que criamos para “beber, cair e levantar”, não necessariamente nessa ordem. É muito bom compartilhar com vocês as dores, amores, doenças imaginárias, cervejas, espumantes, teorias, músicas, enfim, muita amizade. Vida longa para nossas cevas, “chimas” na Redenção e muito karaokê com Nuvem de Lágrimas.

Agradeço à gestão da PRAE-UFRGS, que autorizou meu afastamento durante um ano e onze meses para a realização deste trabalho.

À então equipe DSSPRAE que bancou este afastamento perante a gestão: Cristina, Elenice, Grace, Giovana, Karen, Liciê, Lourenço, Patrícia, Sônia e Thaís.

Às chefias imediatas do período, Grace e Lourenço, que em momento algum titubearam nesta autorização.

À Liciê agradeço também pelos cafés com afeto. À Gio e à Thaís pelos momentos de suspensão do cotidiano, férias e viagens memoráveis. À Patrícia e à Grace pelas trocas e amparo. À Juraci e à Conceição que, em cada ida minha à PRAE, manifestaram seu apoio.

Ao Lourenço, Felipe, e Tiago pelas dicas (que não foram só dicas, foram leituras de realidade e cálculos que muito me auxiliaram, diga-se de passagem) e esclarecimentos na construção da tese.

Ao Fabinho, por realizar uma leitura atenta do meu trabalho, pelas inestimáveis contribuições, pela disponibilidade em me ouvir, e até por me incomodar com o “e a tese?”.

À Jaque pela amizade e confiança. Muitos shows de Marisa para nós!

À Carolzinha por estar sempre perto, mesmo longe. Pela compreensão, amizade, cuidado, e por dispor de tempo e de seus conhecimentos em informática para me ajudar a construir figuras e a apresentação.

Ao Milton, pelas jantas, cevas, e passeios com os cuscos que tornaram essa jornada mais leve.

À Caroline Beier, que mesmo depois de superadas as dificuldades que nos aproximaram, manteve-se na minha vida, numa amizade para além da universidade.

Às minhas eternas professoras e também amigas, Carol e Cris, que me acompanham e me dão força desde a graduação.

Às profissionais que me deram/dão suporte: Rosa (*in memorian*) que durante três anos ajudou a organizar a desordem da minha casa; e a Rose que vem cuidando da minha bagunça subjetiva.

À minha amiga de infância Roratto, que desde o TCC é minha plateia nos ensaios das apresentações.

À querida turma que ingressou comigo em 2014/1 no doutorado. Foi um prazer tê-los como colegas.

À Lívia, pela parceria e por compartilhar “energia” extra.

Ao meu querido orientador, Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis, por me acompanhar desde o mestrado, aceitar me orientar no doutorado, estar sempre disponível e atento, e por compreender e respeitar meu tempo.

Aos colegas do NEPES pelas trocas e aprendizagem proporcionada.

Aos docentes do PPGSS, pelo aprofundamento teórico proporcionado.

Às secretárias Juliana, Andréia e Patrícia, pela atenção e disponibilidade.

À banca composta pelas professoras Dra. Ana Lúcia Maciel, Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes, e Dra. Sabrina Moehlecke por aceitarem o convite para a defesa final e pelas imensuráveis contribuições na qualificação.

E, por fim, aos demais familiares, amigos, e colegas, que de uma de forma ou de outra estiveram presentes nesta etapa da minha vida.

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de um estudo sobre a política de cotas nas universidades federais a partir da promulgação da Lei de Cotas, em 2012, e sua relação com o desenvolvimento social do Brasil. É uma pesquisa qualitativa orientada pelo método dialético-crítico, que parte do pressuposto de que a universidade pública enquanto uma instituição social pode se correlacionar com o desenvolvimento social, sendo o acesso a esta uma de suas dimensões. É norteada pela seguinte questão: Quais as relações entre a política de cotas nas universidades federais e o desenvolvimento social no Brasil? Para respondê-la, resgata aspectos teóricos e históricos da educação superior e do desenvolvimento do país englobando os períodos do Brasil Colônia até o século XXI; explora, dentro deste encadeamento, o desenvolvimento de ações afirmativas nas Instituições Federais de Ensino Superior, sendo a política de cotas uma de suas modalidades, assim como os princípios e os debates que envolvem a sua configuração e implantação; utiliza a pesquisa documental envolvendo a Lei 12.711 de 2012, os projetos que a antecederam, assim como documentos produzidos por oito universidades federais que englobam dados sobre a implementação da reserva de vagas. Entre os seus principais resultados, estão as seguintes conclusões: A política de cotas reflete tanto as pressões exercidas pelo movimento negro e coletivos indígenas quanto a resposta do Estado às demandas do atual estágio do modo de produção capitalista, podendo constituir-se enquanto um instrumento de contenção dos conflitos sociais; representa um processo de tensionamento limitado sobretudo, no que tange à questão racial, de uma universidade pública historicamente voltada ao ingresso e à formação das classes médias e altas. Logo, a política de cotas se relaciona com o desenvolvimento social no âmbito da sociedade capitalista dependente brasileira na medida em que proporciona mudanças sociais progressivas no acesso às universidades federais e engloba concomitantemente a concepção de capital humano e a ideologia racial do branco. Os desdobramentos deste processo e os (re)direcionamentos do modelo de desenvolvimento social no qual se inscrevem, envolvem a disputa entre projetos societários antagônicos e, por conseguinte, as condições concretas e a capacidade de mobilização e resistência da classe trabalhadora e dos movimentos sociais na luta pelo direito à universalização da educação pública, gratuita e de qualidade, e pela eliminação do racismo e de todas as formas de preconceitos e discriminações.

Palavras- Chaves: Educação Superior. Ações Afirmativas. Política de Cotas. Desenvolvimento Social.

ABSTRACT

The current study is an analysis about the quotas policies at the Federal Universities since the Quotas Law promulgation, in 2012, and its relation with the Brazilian social development. It is a qualitative research driven by dialectical-critical method, which starts on with the assumption that the public University as a social institution can correlates with the social development, being its own access one of its dimensions. It is guided by the following question: What is the relation between the Federal Universities quotas policies and the Brazilian social development? To respond to, it is necessary to recover historical and theoretical aspects of the academic education and the evolution of the country encompassing periods, from Brazil when it was a Colony until Brazil in the XXI century; to explore, from inside of this thread, the Federal Academic Education Institutions' affirmative action policies growth, with the quotas policies as one of its modalities, as well as the principles and the debates that enfold its configuration and implantation; uses the documental research enveloping the 12.711 law from 2012, the projects that preceded the law, as from the documents produced by eight Federal Universities which encompass data about the vacancy booking system implementation. Among its main results, there are the following conclusions: The quotas policy reflects the pressure being exerted by the Brazilian black social movement and from the indigenous people, as well as, the response from the government to the present stage demands of the capitalist methods of production, being able to constitute itself as an instrument of social conflicts containment; it represents a process of a finite disruption, as far as it concerns to the racial matter, from a public University, historically focused to the access and education of the middle class and the upper class. Therefore, the quotas policy associates itself with the social development in the scope of the dependant Brazilian capitalist society inasmuch as provides progressive social changes to the Federal Universities access and incorporates, at the same time, the conception of human capital and the white racial ideology. This process outcome and the redirection of the social development model on which they enroll, builds up the dispute between contradictory societal terms projects and, consequently, the concrete conditions and the capacity of mobilization and resistance of the working class and from the social movements in their fight for their rights for the universalisation, gratuity and quality of the public education, and for the racism elimination and all forms of prejudice and discriminations.

Key Words: Academic Education Public Policy. Affirmative Actions. Quotas policy. Social Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Reserva de Vagas nas IFES	100
Figura 2: Mapa Ações Afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras - 2017/1	164
Figura 3: Fluxo da redistribuição das vagas reservadas para egressos de escola pública - 2017	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento realizado em educação no período de 2002 a 2015 e orçamento pela regra da PEC 241	97
Gráfico 2: Número Médio de anos de Estudos de pessoas com 25 anos ou mais de 1992 a 1999 no Brasil.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Teses e dissertações no Serviço Social no período de 2000- 2016	23
Quadro 2: Produção por área do conhecimento (2000-2016)	25
Quadro 3: Modalidade de cotas em IES estudadas (2000-2016).....	25
Quadro 4: Amostra da Pesquisa.....	32
Quadro 5: Síntese dos Projetos de Lei que versam sobre a adoção de ações afirmativas nas IES 1999-2008	133
Quadro 6: Síntese dos documentos da amostra da pesquisa	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de matrículas do ensino superior público e privado no Brasil (1933-1990)	68
Tabela 2 - Número de matrículas do ensino superior público e privado no Brasil (1995-2001)	78
Tabela 3 - Número de IES no Brasil, por organização acadêmica e categoria administrativa em 2016	95
Tabela 4 - Graduandos das IFES segundo cor/raça e antecedentes escolares (2003 e 2014)	178

LISTA DE SIGLAS

AA	Ações Afirmativas
ABE	Associação Brasileira de Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EAD	Ensino a distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FIES	Financiamento Estudantil
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretriz de Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PCD	Pessoa com deficiência
PIB	Produto Interno Bruto

PNE	Plano Nacional de educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PP	Partido Progressista
PPI	Pretos, pardos e indígenas
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 ASPECTOS TEÓRICO-HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASIL	35
2.1 A herança do período colonial	35
2.2 Império e educação superior	40
2.2.1 O legado escravocrata	43
2.3 A trajetória da educação superior brasileira pós-império	46
2.3.1 Primeira República: Da expansão da oferta de diplomas à contenção	47
2.3.2 Estado Novo: do predomínio da corrente autoritária à formação para a indústria	52
2.3.3 O período democrático	58
2.3.4 Reforma Universitária e Ditadura Militar	64
2.4 A educação superior no final do século xx: da constituição federal aos anos 2000	71
3. A POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS	81
3.1 Governos Lula e Dilma: conciliação de classes e a “pátria educadora”	82
3.1.1 (Re)configurações da Educação Superior brasileira no século XXI: da expansão às novas modalidades de acesso	85
3.2 Ações afirmativas e política de cotas: aportes para o debate.....	99
3.3 Ações Afirmativas em uma perspectiva crítica	113
3.3.1 Ações Afirmativas: princípios e contradições	116
4. A POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: MEIOS PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?	128
4.1 Desenvolvimento social e mudanças sociais: um terreno de disputas	128
4.2 A construção legal da política de cotas no Brasil: educação para o desenvolvimento?	133
4.2.1 A teoria do capital humano: a educação a serviço do desenvolvimento econômico e social	149
4.3 A implementação das cotas nas universidades federais brasileiras: contradições da “democratização” do ensino superior	159
4.3.1 Da seleção ao ingresso: as possibilidades e os limites	

legais e institucionais	170
4.3.2 As inflexões presentes na permanência e conclusão.....	181
4.4 As (a)simetrias entre a política de cotas e o desenvolvimento social.....	189
5 CONCLUSÃO	194
REFERÊNCIAS.....	200
APÊNDICE A - Roteiro de análise	215
APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras (2017/1).....	216

1 INTRODUÇÃO

A presente tese é resultante de uma investigação realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), vinculada à linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Sociais. Trata-se de um estudo acerca da política de cotas nas universidades federais brasileiras a partir da promulgação da Lei de Cotas, em 2012, e sua relação com o desenvolvimento social do país.

Parte do pressuposto de que a educação superior está intrinsecamente vinculada à dinâmica de uma sociedade. Desse modo, as políticas destinadas a esse nível educacional, ao longo das últimas décadas, vêm transfigurando as instituições de ensino superior (IES) brasileiras, principalmente no que tange a suas funções, organização e financiamento, a partir de novas relações entre o público e o privado, em um contexto no qual a educação passa a ser considerada um serviço comercializável, de atuação não exclusiva do Estado.

Essas mudanças inserem-se no contexto de alterações na base produtiva do sistema capitalista que, a partir de 1970, inaugura um novo estágio de globalização, fundamentado no desenvolvimento de uma nova etapa de integração internacional dos mercados, por meio da revolução tecnológica, institucional e financeira. No Brasil, esse movimento altera o papel do Estado, sobretudo a partir dos anos 1990, quando adota os fundamentos do referencial teórico neoliberal para a formulação de suas políticas econômicas, reduzindo a sua atuação tanto na atividade produtiva como na execução das políticas sociais, dentre elas, a de educação superior.

Tais transformações adentram os anos 2000, quando ocorre um reordenamento das políticas de educação superior. Estas não rompem com a lógica da década anterior, que se voltava para a iniciativa privada, mas, concomitantemente, retomam, ainda que de forma limitada, os investimentos na ampliação do ensino superior público. Há um acréscimo no número de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)¹, assim como na quantidade de vagas e cursos

¹ A partir da Lei de Diretriz de Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 surge uma gama de diferentes IES: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. A universidade é caracterizada pela produção intelectual institucionalizada, pela qualidade da pesquisa; centros universitários pelo ensino de excelência; os demais formatos dedicam-se ao ensino. Além dos cursos de graduação, há a criação de cursos pós-secundários, e cursos de caráter sequencial, tanto nas IES como nas escolas técnicas e centros tecnológicos.

em instituições já existentes.

Considera-se, portanto, que as universidades são instituições sociais que exprimem de modo determinado a sociedade que são e de que fazem parte. A universidade moderna, como uma instituição social que se legitimou a partir da conquista da ideia de autonomia do saber diante da religião e do Estado (CHAUÍ, 2001), a partir dos ajustes em curso, é pressionada a responder às regras e interesses do mercado e às necessidades da nova etapa do modo de produção capitalista. Logo, a formação no ensino superior é tida principalmente como fator econômico, tendo em vista que o processo de reestruturação produtiva demanda a qualificação da mão de obra para a produção. Ao mesmo tempo, o acesso ao ensino superior passa a representar um espaço de especialização profissional para setores da classe trabalhadora que almejam ascensão social via educação formal (CISLAGHI, 2011).

Tendo em vista que comumente o índice de educação é associado ao grau de desenvolvimento de um país, as políticas de educação e a concepção de desenvolvimento possuiriam estreita ligação. No âmbito do desenvolvimento econômico, salienta-se que na década de 1960, o então economista Theodore Schultz desenvolveu a teoria do chamado “capital humano”, que visava demonstrar o valor econômico da educação. A partir de então, a educação passou a ser entendida como algo decisivo na ótica do desenvolvimento econômico e social. As desigualdades de desenvolvimento entre as nações e as desigualdades individuais seriam explicadas pelo baixo investimento em educação. Maiores investimentos em capital humano gerariam maior produtividade e maior capacidade de trabalho; reduziriam as desigualdades e proporcionariam crescimento econômico e mobilidade social (FRIGOTTO, 2010).

A teoria do capital humano vem se propagando desde a década de 1970, sobretudo nos países em desenvolvimento da América Latina, por meio das políticas dos organismos internacionais, tais como Banco Mundial (BM) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). A partir dos anos 1990, categorias como sociedade do conhecimento, qualidade total, formação flexível, formação de competências e empregabilidade se efetivam como metamorfoses do conceito de capital humano (FRIGOTTO, 2010).

Essa perspectiva teórica de que a ampliação do acesso aos diversos níveis de ensino contribuiria para os índices de desenvolvimento econômico e social, dos

países, é compreendida de forma crítica neste estudo, na medida em que parte do pressuposto de que a educação por si só seria responsável pela distribuição de renda e, por conseguinte, da redução das desigualdades dentro do modo de produção capitalista. Ademais, é necessário desvendar qual educação formal se reproduziu no Brasil, e para qual desenvolvimento social.

Para tanto, elegeu-se uma concepção teórica acerca do desenvolvimento social que incorpora e transcende os aspectos econômicos, possibilitando uma leitura crítica da realidade e que o compreende enquanto uma categoria histórica oportunizando, assim, outros horizontes para o que comumente é compreendido por desenvolvimento. Assim, opta-se por

[...] um conceito de desenvolvimento social como “categoria histórica”. Ela traduz, literalmente, a forma histórica pela qual os homens lutam, socialmente, pelo destino do mundo em que vivem, com os ideais correspondentes de organização da vida humana e de domínio ativo crescente sobre os fatores de desequilíbrio da sociedade de classes. Daí resulta o sentido peculiar desse processo, que se apresenta, de modo variável, mas universal, como um *valor social*, tanto no comportamento dos indivíduos, quanto nos movimentos sociais (FERNANDES, 1974 p. 337-338).

O desenvolvimento social incorpora os processos de mudança social progressiva e como esses processos desenrolam-se em determinado sistema social e período de tempo. Uma mudança social considerada progressiva ou construtiva envolve a ampliação de direitos, das garantias sociais, a redução da desigualdade e a democratização da sociedade (FERNANDES, 1974). Compreende-se, a partir dessa mesma perspectiva, que no Brasil se constitui um modelo de desenvolvimento capitalista dependente, que engloba aspectos econômicos, sociais e culturais. A educação formal, as políticas de educação superior, e mais especificamente a instituição universidade, relacionam-se com este modelo de desenvolvimento também reproduzindo condicionantes sócio-históricos e/ou contribuindo para a produção de novos condicionantes, a partir de mudanças sociais no âmbito institucional, que reflitam nos caminhos do desenvolvimento social almejado.

A educação formal inserida em uma formação social marcada pelas relações sociais capitalistas tende a ser utilizada enquanto mecanismo de dominação dos interesses do capital. Ao mesmo tempo, o interior destas relações é permeado por contradições e conflitos entre interesses de projetos societários antagônicos (FRIGOTTO, 2010), fazendo com que a educação institucionalizada também

contenha a potencialidade de proporcionar conhecimentos para a construção de uma ordem social efetivamente democrática (FERNANDES, 1974).

Neste íterim, a questão do acesso ao ensino superior é apenas um dos elementos² que podem compor o debate acerca da universidade brasileira. O ingresso ao ensino superior brasileiro via educação pública e gratuita foi historicamente destinado a uma pequena parcela da população. Em virtude do pequeno número de instituições públicas existentes, o processo seletivo de ingresso destas se restringia, de modo geral, àqueles que cursaram o ensino básico em escolas privadas. Devido às condições socioeconômicas necessárias tanto ao acesso quanto à permanência, o alcance ao ensino superior público no Brasil esteve voltado por décadas apenas a uma elite econômica (CHAUÍ, 2001). Somente nos últimos anos, o perfil de seus estudantes das vem se alterando gradativamente como consequência também da adoção de políticas que diversificaram o acesso, seja por meio da educação à distância (EaD), do financiamento estudantil, de bolsas de estudos em instituições privadas ou pela própria reserva de vagas nas IFES.

A política de reserva de vagas ou cotas nas universidades públicas vem sendo implantada desde os anos 2000, quando passou a ser debatida amplamente por diversos setores da sociedade, tais como universidades, movimentos sociais, mídia e pelos poderes Legislativo e Judiciário Federal. Foi normatizada no âmbito da IFES somente no ano de 2012, com a Lei Federal nº 12.711, que determinou a implantação progressiva até o ano de 2016, a reserva de 50% das vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em instituições de educação públicas, sendo estas distribuídas entre oriundos de família com renda mensal per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio nacional, e/ou autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPIs). Tal lei tem previsão de duração de 10 anos, podendo ser mantida, excluída ou readequada.

Como política pública do estado brasileiro, as cotas na educação superior compõem as chamadas ações afirmativas. Essas são concebidas pelo Ministério da Educação (MEC) como medidas especiais destinadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão social tanto no passado como no presente e visam à eliminação de desigualdades e segregações, bem como a composição diversificada para que não haja predomínio de raças, etnias, gêneros etc. Partem da

² Aspectos pedagógicos, curriculares, financeiros, a permanência estudantil para a conclusão da graduação, etc. são exemplos de outras questões que envolvem a universidade.

compreensão de que certos grupos específicos foram historicamente excluídos do acesso a determinados bens e serviços, necessitando de medidas compensatórias para acessá-los no presente, reconhecendo as desigualdades que incidem no acesso dos sujeitos ao ensino superior público.

Considerando, portanto, a universidade pública enquanto uma instituição social que pode se correlacionar com o desenvolvimento social do país, sendo o acesso a esta uma de suas dimensões, elaborou-se como problema de pesquisa: quais as relações entre a política de cotas nas universidades federais e o desenvolvimento social no Brasil?

E para respondê-lo foram elaboradas as seguintes questões norteadoras: a) quais são as principais correntes teóricas que concebem a educação superior como meio para o desenvolvimento social? b) que concepções teóricas acerca do desenvolvimento social estão presentes nas orientações da política de cotas da educação superior brasileira? c) como vem sendo implementada a política de cotas nas universidades federais brasileiras? d) em que medida a política de cotas na educação superior se relaciona com o desenvolvimento social?

A partir dessas questões, foi definido como objetivo geral da pesquisa: Analisar as relações entre acesso ao ensino superior, a partir da política de cotas nas universidades federais brasileiras, e o desenvolvimento social, com vistas a contribuir com o debate acerca das políticas de acesso à educação superior. E como objetivos específicos: a) Investigar as principais linhas teóricas que envolvem a concepção de desenvolvimento social; b) Analisar como as concepções teóricas acerca do desenvolvimento social estão presentes nas orientações legais da política de cotas na educação superior brasileira; c) Pesquisar como vem sendo implementada a política de cotas nas universidades federais brasileiras; d) Compreender em que medida a política de cotas na educação superior pode se relacionar o desenvolvimento social.

Tais questionamentos e objetivos dizem respeito também à atuação profissional da pesquisadora. É no âmbito da política de educação superior que esta se insere enquanto trabalhadora: servidora pública no cargo de assistente social que atuou e atua nos programas de assistência estudantil em universidades federais no estado do Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja, no ano de 2010; Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) campus Frederico Westphalen, no período de 2010 a 2012; e a partir de 2012 na

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), junto à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE). Nesta última, vem intervindo na assistência estudantil, na qual, entre seus usuários, estão os discentes que ingressaram na universidade via programa de cotas, implantado na universidade em 2008³. A partir da Lei de Cotas, no ano de 2013, os servidores assistentes sociais passaram a ser convocados para atuar nos processos de ingresso via reserva de vagas/cotas dos candidatos inscritos na modalidade destinada aos egressos do ensino médio público com renda familiar per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio.

A convocação de assistentes sociais e de outros servidores da UFRGS, tais como contadores, economistas, psicólogos e técnicos administrativos, se deu de forma pontual, fazendo com que durante determinado período de tempo, esses trabalhadores acumulassem suas funções e demandas em seus setores de origem junto ao ingresso dos cotistas por renda. Do mesmo modo, não havia uma infraestrutura específica para a realização do trabalho, sendo necessário que alguns setores cedessem espaço e equipamentos. Somente em maio de 2016, um setor específico para a realização das análises econômicas foi oficializado: a Divisão de Ingresso e Análise Socioeconômica, que conta com apenas três servidores. Assim, a convocação de servidores de outros setores e o acúmulo de trabalho se mantém. Diante destas condições, as análises econômicas, muitas vezes, não são concluídas até o início dos semestres letivos, o que leva ao ingresso destes estudantes com o semestre já em andamento, ou que tenham suas matrículas realizadas de forma provisória, podendo, caso haja indeferimento da análise e de possível recurso administrativo, perder a vaga. Essa vaga ociosa, em decorrência de desligamento do aluno, somente será realocada no mesmo processo seletivo se houver tempo hábil para o chamamento de outro candidato. Caso contrário, a vaga é disponibilizada

³ Em 2008 a UFRGS passou a reservar 30% das vagas em seus processos seletivos, sendo estas divididas igualmente entre alunos oriundos de escola pública (todo ensino médio e ao menos cinco anos do ensino fundamental) e para autodeclarada dos negros. Também criou 10 vagas para estudantes indígenas em processo seletivo especial. O debate acerca das AA nesta universidade tem como marco o ano de 2005 com a criação do Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas (GTAA), sendo uma iniciativa dos discentes do curso de Ciências Sociais, apoiados pelo docente do departamento de sociologia José Carlos dos Anjos, um dos poucos professores negros da universidade. Em 2006, foi criada a Comissão Especial Ações Afirmativas composta por membros do Conselho Universitário (CONSUN) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), com o objetivo de propor políticas de AA para a universidade. O debate e aprovação das AA não se deram sem resistências. Houve argumentos contrários que afirmavam de que tais ações poderiam comprometer a excelência universitária, ou ainda o questionamento em relação à inclusão das outras etnias como os de origem européia. No pólo oposto, a defesa afirmava que a cultura negra e indígena possui papel central na sociedade brasileira, além da necessidade da reparação a este grupo que historicamente foi excluído do acesso a educação superior (TANIKADO, 2015).

pelas Comissões de Graduação por meio do ingresso extravestibular (ingresso de diplomados, transferência interna ou transferência voluntária)⁴. Isto é, a precariedade das condições de trabalho para análise, além de sobrecarregar os trabalhadores do setor e aqueles que são convocados, também comprometem o preenchimento das vagas pelos cotistas.

As situações relatadas somam-se a relatos de discriminação de estudantes cotistas dentro da comunidade universitária, o que demonstra que a política de cotas não é consenso na instituição, sendo esta permeada por conflitos, contradições e disputas. Inicialmente, as ações afirmativas na UFRGS teriam validade de cinco anos e, após a Lei de cotas, assim como em todas as demais IFES, deve ser mantida até o ano de 2022, quando será reavaliada. A forma pela qual a universidade opera para receber os cotistas, seja no âmbito de distribuição de vagas, da infraestrutura e pessoal que dispõem para o trabalho, ou do acompanhamento na assistência estudantil, diz também das disputas que estão em jogo na sociedade e da continuidade ou não da própria política. Dado o contexto de retirada de direitos da classe trabalhadora, sobretudo a partir do governo de Michel Temer (2016-2018), e o avanço de posições conservadoras, pode-se questionar o futuro das cotas e da própria universidade pública e gratuita.

A forma como as cotas vinham sendo implantadas nas universidades, destinando vagas, sobretudo aos negros, indígenas, egressos de escolas públicas, e a promulgação da lei, que inseriu o critério econômico, também trouxeram a esta pesquisadora questionamentos relativos às conexões entre raça e classe social, sobre como estas (não) foram trabalhadas no percurso de sua formação profissional e o quanto continua tendo pouca visibilidade dentro do Serviço Social. Além disso, a comprovação da renda exigida pela lei ocasionou a reflexão sobre como tal exigência burocrática poderia penalizar os candidatos pela sua própria condição, visto que os demais somente necessitam apresentar seus históricos escolares. Essas inquietações foram permeadas pelo processo de reconhecimento do lugar de privilégio desta trabalhadora- assistente social- servidora pública- pesquisadora branca oriunda da classe média, e de indagações sobre como ir de encontro a ele nos diversos âmbitos da vida social.

Dessas reflexões surgiu o interesse de aprofundamento teórico acerca da

⁴ Conforme informação fornecida via Ouvidoria da UFRGS pelo Núcleo de Processos Judiciais da Pró-Reitoria de Graduação, em 06.11.2017.

política de cotas nas universidades federais. Assim, diante da opção desta trabalhadora por seguir um percurso científico como pesquisadora, englobando a temática referente ao seu campo de atuação profissional, esta apresentação da trajetória profissional torna-se essencial para que se conheça o lugar- de trabalho, estudo e pesquisa- onde se encontra e a sua implicação profissional e pessoal, concreta e subjetiva com esse tema. O desvendamento teórico da política de cotas dentro do modo de produção capitalista, assim como dos interesses que a permeiam, pode contribuir para a construção de aportes teóricos, éticos e políticos que possam subsidiar a atuação profissional do assistente social na política de educação superior.

Destarte, para delinear as questões e os objetivos, observou-se que a referida temática ainda é pouco debatida no âmbito da produção científica na área do Serviço Social. Em relação às teses e dissertações da área⁵, apenas sete produções sobre a temática das cotas em universidades foram encontradas: seis dissertações dos anos de 2008 a 2016 e apenas uma tese, de 2009. Por meio deste levantamento, foi possível verificar que inexistente na área um estudo que analise as relações entre a política de cotas e concepções de desenvolvimento social.

Quadro 1 – Teses e dissertações no Serviço Social no período de 2000-2016
(continua)

Ano	Modalidade	Síntese	Nível
2008	Cotas raciais	Estudo da representação racial na Universidade Federal da Paraíba.	Mestrado
2009	Cotas raciais e sociais	Estudo do debate teórico sobre ações afirmativas, com base nas categorias desigualdade, direitos, e esfera pública.	Doutorado
2009	Cotas raciais	Pesquisa sobre as trajetórias sociais dos estudantes cotistas negros da Universidade Estadual do Rio de Janeiro	Mestrado

Quadro 1 – Teses e dissertações no Serviço Social no período de 2000-2016
(conclusão)

⁵ Levantamento realizado no banco da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>

2014	Cotas raciais	Pesquisa sobre a identificação e análise da adoção de ações afirmativas frente à diminuição da desigualdade racial no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.	Mestrado
2014	Cotas Raciais	Pesquisa sobre as experiências vivenciadas por alunos cotistas negros na Universidade Federal de Juiz de Fora.	Mestrado
2015	Cotas raciais	Estudo da construção das Ações Afirmativas na Universidade Federal de São Carlos	Mestrado
2016	Cotas raciais	Estudo sobre o acesso, perfil socioeconômico e cultural e experiências dos cotistas autodeclarados pretos ou pardos do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET MG) Campus Araxá.	Mestrado

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Sistematização da autora.

Há, portanto, uma tendência ao enfoque racial na produção acadêmica do Serviço Social, assim como de pesquisas empíricas. Ainda, a produção na área se inicia sete anos após a primeira experiência de reserva de vagas em universidades públicas⁶, ou seja, no momento que essa política já estava implantada em diversas universidades. Por meio dessas constatações, é possível inferir que a produção da área sobre a temática se dá quando tal política incide no cotidiano profissional, principalmente, se considerada a ampliação do número de assistentes sociais trabalhando em universidades públicas a partir do Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (REUNI), a partir de 2007

No que diz respeito à revisão do estado da arte da produção científica⁷ sobre a Política de cotas no ensino superior, foram encontradas o total de 184 produções referentes a essa categoria teórica. Destas, 142 são dissertações e 42 teses, predominantemente realizadas na área da educação.

⁶ A Política de cotas nas universidades públicas vem sendo implantada desde os anos 2000, tendo como marco a lei nº 3.524/2000 do estado do Rio de Janeiro (RJ), que introduziu a reserva de vagas nas instituições estaduais de ensino superior.

⁷ Englobando a busca de teses e dissertações no banco da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, no período de 2000 a 2016.

Quadro 2 – Produção por área do conhecimento (2000-2016)

Área	Nº de teses e dissertações
Educação	72
Ciências Sociais	45
Direito	18
Políticas Sociais	07
Letras/Ciência da Linguagem/ Linguística	07
Serviço Social	07
Outras	28
TOTAL	184

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Sistematização da autora.

Vale salientar que a educação é a área responsável pela primeira produção encontrada, sendo essa uma dissertação de mestrado publicada em 2000, que realizou um mapeamento das propostas de ações afirmativas voltadas à população negra do Brasil. Nesse viés, de 2000 a 2012, a média geral de publicações sobre essa temática por ano era de 8,5 (110 teses e dissertações) tendo passado para uma média geral de 18,5 produções por ano, de 2013 a 2016 (74 teses e dissertações), o que reflete possivelmente o impacto da Lei de cotas no âmbito da produção acadêmica.

A partir da leitura dos resumos da produção acadêmica encontrada, foi possível identificar que, assim como no Serviço Social, há uma tendência nas demais áreas do conhecimento do estudo acerca da modalidade de cotas “raciais”, seguindo a as cotas raciais e a reserva de vagas destinada aos egressos de escolas públicas, ou cotas sociais, como comumente são denominadas.

Quadro 3 – Modalidade de cotas em IES estudadas (2000-2016) (continua)

Modalidade	Nº de produções
Étnico-Raciais	102
Étnico-Raciais e Sociais	29
Indígenas	09
Pessoas com deficiência	06

Sociais	05
---------	----

Quadro 3 – Modalidade de cotas em IES estudadas (2000-2016) (conclusão)

Cotas e PROUNI	03
Não especificado	30
TOTAL	184

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Sistematização da autora.

Esse número elevado em relação às cotas étnico-raciais pode se dar por variadas razões: seja porque de maneira geral as ações afirmativas se propõem a reparações históricas aos grupos sociais historicamente excluídos do acesso a determinados bens públicos, o que de alguma forma incidiu sobre a identidade destes grupos sociais, como é o caso da população negra, bem como pela pressão do movimento negro brasileiro para a adoção da política de cotas nas universidades brasileiras, isto é, pelo movimento político em torno da questão, e/ou pelo fato de que esta modalidade de reserva de vagas esteve presente desde o início da implantação de ações afirmativas deste cunho no Brasil.

Espera-se que este estudo também possa contribuir academicamente ao proporcionar o adensamento de conhecimento sobre a temática. Ademais, esta pesquisa possui relevância social, na medida em que poderá contribuir com debate social acerca da temática. Reitera-se que, conforme a Lei de Cotas, o poder executivo irá rever, no prazo de 10 (dez) anos a contar da publicação da mesma (2012), a reserva de vagas no ensino superior federal para os estudantes autodeclarados PPI, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Ou seja, a realização de pesquisas sobre esse tema torna-se um importante mecanismo para a reflexão sobre a manutenção ou não, bem como possíveis alterações nessa política.

Perante tais considerações, rejeita-se, por conseguinte, a presença nesta tese de uma pretensa “neutralidade científica”, ao mesmo tempo em que se reconhece que uma tese de doutorado é o tipo mais representativo de trabalho científico. Dela exige-se uma contribuição original ao tema pesquisado, bem como um progresso para a área científica na qual se situa (SEVERINO, 2007). Originalidade compreendida como retorno à origem, à essência da temática, bem como uma nova forma de abordagem em relação ao mesmo tema. É um trabalho científico exaustivo quanto ao aprofundamento teórico, de reflexão profunda, de análise crítica e

significativa e de diálogo com o referencial teórico escolhido, considerando a ciência enquanto um processo cumulativo. Exige, portanto, a clareza e uso correto do método científico⁸ a ser utilizado (SALOMON, 2001).

Nesse viés, optou-se pela utilização do método dialético-crítico, desenvolvido por Karl Marx⁹. Esse é utilizado por grande parte dos profissionais do Serviço Social, como orientação teórica, metodológica, ética, política, técnica e operativa do fazer profissional, bem como em grande parte das pesquisas da área. A partir dele, os profissionais e pesquisadores buscam compreender o real, considerando a materialidade que o compõe.

A pesquisa com o método dialético parte de uma visão de mundo e de homem como ser social. A subjetividade desse homem é reflexo das condições materiais: “[...] Esses pressupostos são os homens, não em qualquer fixação ou isolamento fantasioso, mas em seu real processo de desenvolvimento, em condições determinadas, empiricamente visíveis” (MARX, 2005 p. 52). Parte-se, assim, de uma realidade concreta, cujo objeto a ser estudado - a política de cotas e o desenvolvimento social - não está isolado de outras determinações societárias - modo de produção capitalista, e tampouco a pesquisadora está isolada e neutra dentro dessas conexões.

Para a realização de uma pesquisa embasada no método dialético crítico, é necessário ainda, compreender os princípios que o norteiam. Alguns princípios gerais são aceitos como ponto de partida, sendo estes: a totalidade, que se refere ao pressuposto de que tudo se relaciona¹⁰; o movimento, que se reporta à constante transformação da realidade¹¹; a mudança qualitativa, que se dá pelo acúmulo de

⁸ Entende-se por metodologia o caminho do pensamento e a prática desempenhada na abordagem da realidade. Para o desenvolvimento da pesquisa, a metodologia apresenta-se como aspecto central, pois abrange as concepções teóricas de abordagem, as técnicas que possibilitam o estudo da realidade, bem como o potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 1994).

⁹ Destaca-se que dialética marxista se desenvolve a partir do pensamento hegeliano. Marx muda o foco de um movimento que antes estava pautado nas ideias, para a apreensão a partir do concreto (GADOTTI, 1992).

¹⁰ Dentro de uma totalidade concreta há ação recíproca entre objetos e fenômenos. O sentido das coisas não está na consideração de sua individualidade, mas na totalidade (GADOTTI, 1992). Esta deve ser apreendida no movimento total da realidade. Neste processo, torna-se necessário partir do todo, isolar as partes a serem estudadas, identificando suas interconexões, para posteriormente retornar a totalidade. Assim “é sempre necessário voltar das partes ao todo, pois é este que contém a realidade, a verdade, a razão de ser das partes” (LEFEBVRE, 1991 p. 210), ou seja, a pesquisa dialética considera o fenômeno no conjunto de suas relações. Contudo, salienta-se que a totalidade é limitada dentro do contexto que se pretende estudar.

¹¹ Tudo tem seu devir, a sociedade e a natureza não são entidades acabadas e estão em constante transformação, oriunda da luta interna. Desta forma, “o movimento é uma qualidade inerente a todas as coisas” (GADOTTI, 1992 p. 25). A afirmação engloba a sua negação, e ambas são superadas e o

elementos quantitativos que em um dado momento produzem o qualitativamente novo e vice e versa¹²; e a contradição que se opera por meio de contradições determinadas, “pensáveis”¹³. Desses derivam as categorias teórico-metodológicas do método: as já referenciadas totalidade e contração, e a historicidade, que advém desta última e parte do movimento dos fenômenos da realidade em forma de espiral, expressando a processualidade e continuidade dessa dinâmica¹⁴. O uso destas possibilita desvendar quais os principais determinantes na realidade concreta estudada que a fazem ser como tal, bem como gerar um novo olhar sobre a temática.

Esta tese desenvolveu-se por meio de uma pesquisa qualitativa, ou seja, o estudo que trabalha com o universo de significados, aspirações, crenças, valores que dizem respeito a um espaço mais profundo das relações, dos fenômenos e

que prevalece é a síntese: a negação da negação. É primordial, portanto, realizar o movimento do particular para o geral, e movimentos que sejam indutivos e dedutivos, ou em outras palavras, partir do todo e ir para as partes, sempre voltando à totalidade com um novo olhar, e realizando o movimento passado-presente/presente-passado. Isto é, o movimento se dá pela oposição dos contrários, ou seja, pela contradição, que está no centro da própria coisa, de todas as coisas, e em íntima relação com elas (GADOTTI, 1992). A realidade a ser estudada é uma realidade em movimento, em constante transformação. Destaca-se ainda, o reconhecimento do movimento da realidade, o regaste histórico, e o reconhecimento da provisoriedade da pesquisa. Assim, conforme Lefebvre (1991 p. 178) “o pensamento se afirma como movimento do pensamento ao mesmo tempo que pensamento do movimento”, isto é, a pesquisa se dá em um processo em movimento, sendo que nenhum conhecimento pode ser considerado absoluto. Neste sentido, “tudo que é sólido e estável se volatiliza” (MARX, 2004 p.48), já que tudo está em constante movimento e mutação.

¹² Estas transformações quantitativas e qualitativas não ocorrem sempre de um mesmo modo, variando períodos com menos mudanças e outros de transformações mais aceleradas e intensas (GADOTTI, 1992). Este princípio explica a forma como os fenômenos estão relacionados e como transformam-se em dada realidade (TRIVIÑOS, 1995).

¹³ A relação entre dois termos contraditórios é necessária, pois cada um é aquele que nega o outro. “O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera” (LEFEBVRE, 1991, p. 238). A possibilidade transformação se dá porque no próprio interior de um fenômeno coexistem forças opostas, tendo concomitantemente a unidade e a oposição. “A contradição é a essência ou a lei fundamental da dialética” (GADOTTI, 1992 p. 26). Assim, “as contradições na consciência, e no pensamento subjetivo dos homens tem uma base objetiva real. Se há o pró e o contra, o sim e o não, é porque as realidades possuem, não apenas múltiplos aspectos, mas também aspectos mutáveis e antagônicos” (LEFEBVRE, 1974, p. 25). O pensamento atravessa as contradições e posteriormente as relaciona, descobrindo a unidade entre elas. Isto é, a contradição dialética é “negação” e “negação da negação”, sendo que as contradições estão em lutas reais. Deste embate surge uma ascensão do conteúdo positivo que se revela e se libera no e pelo conflito (LEFEBVRE, 1991). Para Marx (1989) a contradição é inerente à sociedade capitalista. Assim torna-se necessário olhar a sociedade contemporânea como algo contraditório, já que somente a partir das lutas entre os polos opostos nesta contradição é que se tem a superação e a transformação. Deste modo, pensar as contradições da realidade é o modo de compreender o contexto como algo essencialmente contraditório e em constante transformação (KONDER, 1987).

¹⁴ Parte-se do pressuposto que é necessário não condicionar o futuro, o devir, já que o hoje é produto de lutas históricas, o que demonstra o movimento do concreto. Isto é, “[...] as circunstâncias são alteradas pelos homens” (Marx, 1993, p.12). Buscou-se apreender e desvendar o movimento do real, considerando que não há verdade absoluta, já que a realidade pesquisada se encontra em permanente movimento.

processos e que não são perceptíveis em números, equações, médias e estatísticas. Os dados quantitativos foram utilizados para dar visibilidade às informações qualitativas e complementá-las, ou seja, ambos não se opõem, e sim se complementam, pois “a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 1994, p.22).

Os dados têm como base a pesquisa documental¹⁵. Analisou-se a política de cotas nas universidades federais e sua relação com o desenvolvimento social no país, a partir de objetivos que envolvem a investigação das linhas teóricas presentes na política de cotas e nas concepções acerca de desenvolvimento social, bem como a implantação de tal política nas universidades federais. Leis, decretos, portarias normativas do governo federal, relatórios e editais das universidades federais que dizem respeito ao universo da pesquisa.

Contudo, dada à quantidade expressiva de material disponível, a pesquisa fez uso da amostra intencional não probabilista, ou seja, foram previamente selecionados os documentos e produções entendidas como as mais representativas acerca da temática. Em pesquisa exploratória preliminar, considerou-se a tramitação da proposta de reserva de vagas nas IES, em 1999, até a promulgação da Lei de Cotas, em 2012, disponível nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Posteriormente, foram elencados os 16 documentos que apresentassem propostas para a implantação de ações afirmativas em IES, com o intuito de compreender as perspectivas que permearam a sua construção. A estes, somam-se para a análise proposta a própria Lei n.12.711, o decreto e a portaria normativa que a regulamentam.

1. Projeto de Lei (PL) n. 73, de 1999, de autoria da deputada Nice Lobão, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências;
2. PL n.1447, de 1999, de autoria do deputado Celso Giglio, que dá nova redação ao art. 53 da Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996, estabelecendo reserva de 40% das vagas nas faculdades públicas para

¹⁵A pesquisa documental se diferencia da pesquisa bibliográfica pela natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica faz uso das contribuições de diferentes autores sobre determinada temática, na pesquisa documental o material não recebeu tratamento analítico, podendo ser analisado e reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

alunos oriundos de cursos médios, ministrados por escolas públicas;

3. Projeto de Lei do Senado n.1643, de 1999, de autoria do senador Antero Paes de Barros, que estabelece reserva de vagas nas universidades públicas para alunos egressos da rede pública de ensino;
4. PL. n. 2069, de 1999, de autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, que dispõe sobre reserva de vagas nas instituições públicas de ensino superior para alunos egressos de escolas públicas;
5. PL n. 615, de 2003, de autoria do deputado Murilo Zauith, que dispõe sobre a obrigatoriedade de vagas para índios que forem classificados em processo seletivo, sem prejuízo das vagas abertas para os demais alunos;
6. PL n. 373, de 2003, de autoria do deputado Lincoln Portela, que institui cotas para idosos nas instituições públicas de educação superior
7. PL n. 1313, de 2003, de autoria do deputado Rodolfo Pereira, que institui o Sistema de cota para a população indígena nas Instituições de Ensino Superior;
8. PLS n. 215, de 2003, de autoria da senadora Íris de Araújo, que dispõe sobre a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos carentes;
9. PL n. 2923, de 2004, de autoria do deputado Lincoln Portela, que dispõe sobre a dispensa de vestibular nas universidades públicas federais para maiores de sessenta anos de idade;
10. PL n. 3627, de 2004, de autoria do Poder Executivo, que institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, negros e indígenas em especial, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências;
11. PL n. 1330, de 2007, de autoria do deputado Edio Lopes, que dispõe sobre a adoção de critérios gerais para os processos seletivos das instituições públicas de educação superior;
12. PL n. 1736, de 2007, de autoria do deputado Neucimar Fraga, que dispõe sobre reserva de vagas em instituições públicas federais de ensino nas condições que especifica;
13. PL n. 14, de 2007, de autoria do deputado Pinotti, que introduz modificações na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor

sobre o acesso a instituições públicas de ensino superior;

14. PL n. 3913, de 2008, de autoria da senadora Ideli Salvatti, que institui o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação superior, profissional e tecnológica;
15. PLS n. 344, de 2008, de autoria do senador Marconi Perillo, que institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos;
16. PLS n. 479, de 2008, de autoria do senador Álvaro ???, 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;
17. Lei n.12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõem sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio;
18. Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012;
19. Portaria Normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto n. 7824, de 11 de outubro de 2012.

Para apreender de que forma as universidades vêm implementando a política de cotas, foram consultados os sítios eletrônicos das 63 universidades federais brasileiras, visando coletar os dados sobre a modalidade de ações afirmativas desenvolvidas por estas. Solicitações de informações sobre a produção e a disponibilidade de relatórios institucionais acerca da reserva de vagas nos cursos de graduação foram enviadas pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Este sistema foi desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo por base a Lei n.12.527 de 2011¹⁶, que regulamenta o direito

¹⁶ “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato [...] Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros,

constitucional do acesso às informações relativas aos órgãos e entidades do Executivo Federal. Das 63 instituições consultadas, 14 responderam que possuíam alguma forma de sistematização de dados sobre cotas, e 12 disponibilizaram, enviando-os para a pesquisadora pelo referido sistema ou e-mail.

Após a leitura destes, foram excluídos três que possuíam dados somente do período anterior à Lei de Cotas e um que abrangia somente os dados gerais da universidade. Por fim, foram selecionados oito documentos¹⁷:

Quadro 4 – Amostra da Pesquisa

Universidade	Região	Documento	Ano de Publicação	Período
1.Universidade “A”	Centro-Oeste	Análise do sistema de Cotas para negros	2013	2004-2013
2.Universidade “B” ¹⁸	Nordeste	Informações sobre o Programa de Ações Afirmativas	2017	2005-2015
3.Universidade “C”	Norte	Pesquisa Diagnóstico: Programa de Acolhimento Estudantil e Diversidade: Indígenas e quilombolas	2017	2010-2016
4.Universidade “D”	Norte	Relatório de Gestão 2012-2016	2017	2012-2016
5.Universidade “E”	Sudeste	Relatório da Pró-Reitoria de Graduação	2016	2011-2015
6.Universidade “F”	Sul	Plano de Metas de Inclusão Racial e Social	2015	2005-2014
7.Universidade “G”	Sul	Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas	2016	2008-2015
8.Universidade “H”	Sul	Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social: Relatório de Dados 2016	2017	2008-2016

Fonte: Sistematização da autora

os direitos de obter: VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (BRASIL, 2011).

¹⁷ Não foi necessário o uso do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, tendo em vista que os dados coletados são de fonte pública. As universidades cujos relatórios são analisados estão identificadas por meio de letras, para evitar a exposição destas, e ater-se somente ao objetivo desta tese.

¹⁸ Não foi disponibilizado o relatório completo desta universidade, contudo, optou-se por manter no rol dos documentos analisados por apresentar ainda que parcialmente dados relevantes à pesquisa.

Após a seleção do material a ser pesquisado, os dados foram organizados a partir do roteiro da análise (conforme apêndice A), tendo como base as categorias de análise definidas inicialmente – educação superior, cotas e desenvolvimento social – assim como as categorias do método – totalidade, contradição e historicidade. Às categorias de análise previamente definidas foram acrescentadas variáveis e indicadores que emergiram da pesquisa. Considerando que as universidades não apresentam os mesmos dados, tampouco um método homogêneo de coleta e exposição, estes foram sistematizados em tabelas para melhor organização dos dados e realização da análise. Para complementar os dados de algumas universidades e ter informações mais homogêneas, também foram coletadas informações de forma pontual nos sites das universidades e em editais de vestibulares.

A análise de conteúdo foi utilizada para a construção do processamento, compreensão, interpretação e das inferências. Trata-se de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (BARDIN, 2009 p.44). Assim, os dados brutos oriundos dos documentos elencados foram reelaborados e analisados tendo como norte os objetivos da pesquisa.

Com base nessas considerações, o segundo capítulo desta tese apresenta os aspectos teóricos e históricos da educação superior brasileira, vinculando-os com o desenvolvimento socioeconômico nacional. Resgata os períodos do Brasil Colônia, quando os filhos de colonos realizavam sua formação em Coimbra; do Brasil Império, quando surgem as primeiras escolas e faculdades de ensino superior; e do Brasil República, marcado pela criação das universidades, e por intensas transformações educacionais e produtivas.

O terceiro capítulo retrata a política de educação superior no século XXI, enfocando a implantação da política de cotas. Expõe as mudanças políticas e econômicas do período, para posteriormente relacioná-las com o processo de reforma universitária. Explora dentro deste encadeamento, o desenvolvimento de ações afirmativas IFES, sendo a política de cotas uma de suas modalidades, assim como os seus princípios e os debates que envolvem a sua configuração e implantação.

A partir dessas contextualizações, o quarto capítulo explora de que maneira as cotas nas universidades federais podem se correlacionar com diferentes aportes teóricos sobre desenvolvimento social. Para esse fim, primeiramente, analisa-se a construção legal da política de cotas no Brasil, a partir dos projetos de lei apresentados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal de 1999 e 2012. Na sequência, a atual configuração da política de cotas nas universidades é evidenciada para, ao final, elucidá-la em perspectivas de desenvolvimento social distintas. E, por fim, desenvolvem-se as conclusões.

2 ASPECTOS TEÓRICO-HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

As questões que conformam a configuração da educação superior emergem da premissa de que é a partir da compreensão de sua história, de seus movimentos, mediações e contradições que se tem a devida apreensão de seu presente. Portanto, para se ter uma consistente leitura do “estado atual das coisas”, é necessário aprofundar e buscar no tempo pretérito os fatos e as teorizações do contexto a ser analisado. Para iniciar o debate sobre a política de cotas nas universidades federais, faz-se necessário voltar-se à historicidade das políticas de educação no Brasil de modo genérico sem desvinculá-la de aspectos econômicos, sociais e políticos.

Considerando a educação formal como parte de uma totalidade social, que se desenvolve conforme a materialidade e organização societária de determinado período histórico, opta-se por retornar aos primórdios da colonização portuguesa no Brasil. Pois se entende que a partir desta retrospectiva, é possível traçar algumas características das políticas educacionais, tais como a sua vinculação com a formação de elites, o ensino profissionalizante voltado para as classes populares, e a tardia implantação de universidades, que se estenderam no decorrer da história brasileira e que podem indicar elementos que englobam o desenvolvimento do país.

É nessa perspectiva que este capítulo buscará pontuar alguns dos principais aspectos teóricos e históricos da educação superior os relacionando com o desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.1 A herança do período colonial

A trajetória da educação superior em território brasileiro tem início somente no século XIX. O Brasil, como colônia de exploração¹⁹, não contou com interesse de que os colonos permanecessem em território brasileiro e, por conseguinte, com a ampliação das estruturas básicas da colônia portuguesa. Os primeiros trinta anos após a invasão portuguesa do território brasileiro, conhecido como período pré-

¹⁹ Nos séculos XVI e XVII a economia brasileira caracterizou-se como escravista, de agricultura tropical, latifundiária e exportadora. O sistema colonial aqui instaurado organizou-se legal e politicamente, fiscal e financeiramente para escoar as riquezas aqui produzidas para fora (FERNANDES, 2005).

colonial, foram marcados pela exploração do território, sobretudo da área litorânea e pela extração do pau-brasil.

Somente em 1549, com a implantação do Governo Geral, a monarquia portuguesa passa a se envolver com a ocupação territorial brasileira. Tomé de Sousa, o primeiro governador geral da colônia, trouxe consigo os jesuítas. Estes construíram escolas, seminários, colégios visando à conversão ao catolicismo dos que aqui estavam. Inicialmente a catequese era dirigida aos indígenas, também com o intuito de domesticá-los, ocidentalizá-los. Já a elite recebia formação para assuntos coloniais (SAVIANI, 2008). Assim, colonização e catequese marcam os primórdios da educação formal no Brasil, desconsiderando e dizimando os conhecimentos e as culturas dos povos originários.

A partir de 1599, após a morte de Manoel de Nóbrega e José de Anchieta, principais líderes da educação religiosa, implementa-se o chamado *Ratio Studiorum*, um conjunto de normas que tinham como objetivo organizar e orientar o ensino jesuíta em todas suas escolas. O ensino da leitura e escritas aos indígenas foi suprimido, e os colégios jesuítas passaram a ser destinados à formação da elite colonial e de sacerdotes (SAVIANI, 2008). Esse período também é marcado pelo deslocamento de estudantes da elite colonial portuguesa até a metrópole para se graduar na Universidade de Coimbra, em Portugal. A criação de instituições de ensino superior no Brasil foi proibida por Portugal, que concedia bolsas para que determinado número de filhos de colonos fossem estudar em Coimbra (CUNHA, 2000).

Enquanto no Brasil fundavam-se instituições de ensino jesuíticas - não reconhecidas como de ensino superior por Portugal - e enviavam os filhos dos colonos à metrópole -, na América espanhola, a situação era distinta. A colonização espanhola, ao contrário da portuguesa - marcada pelo seu caráter de exploração comercial - foi caracterizada pela tentativa de fazer da região ocupada um "prolongamento orgânico" do seu país (HOLANDA, 1995). Desse modo, entre as instituições implantadas nas colônias Espanholas, estavam as universidades.

As universidades implantadas na América espanhola reproduziam o modelo da Universidade de Salamanca²⁰, com cursos de Teologia, Direito, Artes e Medicina. Eram instituições religiosas, que costumavam ter a autorização para seu

²⁰ A Universidade de Salamanca foi criada em 1218, sendo a primeira e a mais importante universidade espanhola.

funcionamento do Sumo Pontífice (OLIVEN, 1990), cujo principal objetivo era a formação profissional dos espanhóis e seus filhos.

A primeira Universidade em território sul-americano foi criada em 1538, Universidade de São Domingos, seguida da Universidade de San Marcos, em Lima, no Peru, em 1551. Somente em 1636, quando a América espanhola já possuía 13 IES, é que foi criada a primeira universidade estadunidense, Harvard.

Em termos numéricos:

Ao final do período colonial, havia ao menos 23 universidades na parte espanhola da América, três delas no México. Umas 150 mil pessoas tinham sido formadas nessas universidades. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes. Na parte portuguesa, escolas [ensino] superior só foram permitidas após a chegada da corte, em 1808. Os brasileiros que quisessem, e pudessem seguir curso superior tinham que viajar a Portugal, sobretudo a Coimbra. Entre 1772 e 1872, passaram pela Universidade de Coimbra 1.242 estudantes brasileiros. Comparado com os 150 mil da colônia espanhola, o número é ridículo (CARVALHO, 2007 p. 23).

Há, ainda, outras particularidades do desenvolvimento do ensino superior nas colonizações espanholas e portuguesas: a Espanha, além possuir mais habitantes, contava com maior número de docentes, pois neste país havia em torno de oito universidades reconhecidas em toda a Europa, enquanto Portugal possuía uma, a Universidade de Coimbra e, mais tarde, a de Évora, que era de menor porte. Para a Espanha era possível transferir recursos humanos para suas colônias sem prejudicar o ensino em suas universidades. Outrossim, os espanhóis teriam encontrado nos territórios colonizados maiores dificuldades de disseminação de sua cultura, fazendo, então, da formação intelectual de criolos e mestiços um meio de dominação (CUNHA, 2000). Já no Brasil, a educação formal, como um todo, não foi uma preocupação da administração colonial, tampouco dos senhores de escravizados. Em 1872, no Brasil império, somente 16% da população era alfabetizada (CARVALHO, 2007). Ou seja, dado ao fato de que o interesse das camadas dominantes era a exploração dos recursos naturais por meio da mão de obra dos negros escravizados, a educação formal não se constituiu enquanto um valor social²¹.

No âmbito quantitativo, salienta-se que a Companhia de Jesus fundou, em

²¹ A educação enquanto um valor social diz respeito a interdependência estrutural e dinâmica da mesma com a sociedade, na medida em que a educação forma o homem, e o homem define o valor social da educação a partir de as suas concepções de mundo, suas possibilidades, necessidades e condições de existência (FERNANDES, 1975).

aproximadamente 151 anos no Brasil, 728 casas de ensino²², até a expulsão dos jesuítas (1759) e as reformas feitas em Portugal por Marquês de Pombal, no século XVIII. Essas reformas refletiam o movimento do Iluminismo na Europa e visavam à difusão de novas ideias com bases empiristas, utilitaristas e a libertação da educação do monopólio jesuítico (SAVIANI, 2008).

O Iluminismo (século XVIII e início do século XIX) é conhecido como o período em que se acreditava nos “poderes da razão”. Por meio dessa razão, o homem atingiria a liberdade, a felicidade social e política, a evolução e o progresso. Esse homem seria um ser perfectível e para seu aprimoramento seria necessária a libertação de seus preconceitos religiosos, da superstição e do medo, via conhecimento, ciências, artes e moral. Tal aperfeiçoamento da razão se realizaria “pelo progresso das civilizações, que vão das mais atrasadas (também chamadas de ‘primitivas’ ou ‘selvagens’) às mais adiantadas e perfeitas (as da Europa Ocidental)” (CHAUÍ, 2000 p. 57)²³. Em Portugal, a difusão das ideias iluministas se deu pelos portugueses que viviam no exterior, sobretudo na Inglaterra, Itália e França. Entre eles, estava Sebastião José de Carvalho e Melo, que viria a ser Marquês de Pombal, nomeado, em 1759, ministro plenipotenciário, posto mais alto do governo português (SAVIANI, 2008).

Marquês de Pombal implantou em Portugal o chamado “despotismo esclarecido”, que mesclou a monarquia e o pensamento iluminista, mantendo-se dominante até a Revolução liberal de 1820. Pode-se considerar que “até Pombal, Portugal era um Estado eclesiástico, devendo obediência ao poder da Igreja. Com Pombal, estabelece-se o poder absoluto do rei” (TEIXEIRA, 1989, p. 66). Desse modo, as ideias iluministas visaram orientar a vida cultural portuguesa focando-se na educação. Assim, a partir de 1772, a universidade portuguesa passa por uma reforma que tencionou a incorporação do progresso das investigações empíricas nos

²² Outra leitura histórica afirma que o primeiro estabelecimento de ensino superior no Brasil foi fundado na Bahia pelos Jesuítas, em 1550. Os Jesuítas criaram também outros 17 colégios cujo objetivo era a formação de sacerdotes. Em alguns destes, agregava-se a formação superior em Artes e Teologia. No século XVIII, o Colégio da Bahia criou uma faculdade de Matemática. Outros cursos superiores foram criados no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Pernambuco, no Maranhão e no Pará. Tais cursos eram destinados, sobretudo, aos filhos de funcionários públicos, de senhores de engenho, de criadores de gado, de artesãos e no século XVIII, também de mineradores (CUNHA, 2000). Contudo, salienta-se que Portugal não reconhecia os mesmos como cursos superiores.

²³ Entre os principais pensadores do Iluminismo estavam: David Hume (Escócia, 1711-1776), François Marie Arouet, mais conhecido como *Voltaire* (França, 1694-1778), Jean le Rond *d'Alembert* (França, 1717-1783), Denis *Diderot* (França, 1713-1784), Jean-Jacques *Rousseau* (Suíça 1712-1778), Immanuel *Kant* (Prússia 1724-1804), Johann Gottlieb *Fichte* (Alemanha, 1762-1814) e Friedrich Wilhelm Joseph von *Schelling* (Alemanha, 1775-1854) (CHAUÍ 2000).

campos da medicina, filosofia e matemática, bem como os avanços do método histórico hermenêutico e crítico no âmbito do direito e teologia (SAVIANI, 2008).

A repercussão de tais reformas em território brasileiro ocorre somente a partir da chegada da família real Portuguesa, em 1808. Na retirada do reino lusitano diante das tropas napoleônicas, transferiram-se para o Brasil também os tesouros da coroa, a burocracia civil, eclesiástica e militar, além de livros da Biblioteca Nacional. Abrem-se os portos para o comércio com nações “amigas”; e instituições econômicas, administrativas, financeiras, e culturais, até então proibidas, foram criadas (CUNHA, 2000), entre as quais estão instituições de ensino superior. Ou seja, o funcionamento de IES em território brasileiro é autorizado somente três séculos depois da criação das primeiras universidades na América Espanhola.

As primeiras faculdades e escolas superiores brasileiras dedicavam-se inicialmente ao ensino da Medicina e, posteriormente, do Direito, juntamente com as Politécnicas, e localizavam-se em grandes centros urbanos, destinando-se aos filhos das elites coloniais²⁴. Ademais, ao mesmo tempo em que a Coroa se retira de Portugal diante da invasão estrangeira, o pensamento educacional é influenciado pelas idéias do Iluminismo e da Revolução Francesa. A Reforma Pombalina, que seguia os modelos das escolas francesas voltadas ao ensino profissionalizante, remodelou o ensino em Coimbra e o transplantou ao Brasil, não sem resistências. Os jesuítas, conforme já referenciado, foram responsáveis pela criação de instituições de ensino em território brasileiro, fazendo de sua influência praticamente a única no âmbito da educação formal. Neste processo, a Coroa compreendia o poder jesuítico no Brasil como “seu”, ou seja, não era uma preocupação visto que esta influenciaria mais os jesuítas, do que o contrário. A reforma pombalina era, portanto, vista como uma ameaça ao sistema escolar existente e somente teve influência no Brasil, por meio de seus estudantes graduados em Coimbra (TEIXEIRA, 1989).

Concomitantemente, esta formação adquirida em e por meio de Portugal não representou a constituição de uma cultura acadêmica nacional. Não se criaram no

²⁴ O ingresso dos estudantes, desde 1808, estava condicionado à realização de “exames de estudos preparatórios” nas instituições de ensino. Em 1837, estudantes concluintes do ensino secundário do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro, passaram a ter acesso, sem realizar provas seletivas, em qualquer escola superior do Império. Ao mesmo tempo, crescentes e contínuas pressões das elites regionais, provocaram mudanças na seleção: os exames passaram a serem realizados nas capitais das províncias, com prazo de validade permanente, e com provas que poderiam ser feitas de forma parcelada, assim a prova de cada matéria poderia ser realizada no melhor tempo e lugar para os candidatos (CUNHA, 2000).

Brasil fontes para gerá-la a partir de uma universidade com estudos superiores da cultura humanística e histórica e, posteriormente, cultura científica não profissional. Pelo contrário, teriam sido assimilados os produtos da cultura europeia, em que o ensino superior brasileiro, a partir das suas primeiras faculdades, configurava-se como um ensino de informação sobre a cultura estrangeira, refletindo e impactando no processo de desenvolvimento da nação (TEIXEIRA, 1989).

Logo, no período colonial, o ensino superior brasileiro é delineado em um primeiro momento pela influência dos jesuítas e, posteriormente, pós a vinda da família real, pela formação em e por meio de Portugal. Não se implantaram em território brasileiro, nesse período histórico, universidades, mas, sim, escolas de formação profissionalizantes, de orientação eurocêntrica, desconsiderando quaisquer conhecimentos dos povos originários. O acesso era restrito às elites de uma sociedade agrária, exportadora, dependente, latifundiária e escravista. Aos indígenas, a domesticação e cristianização; aos negros escravizados, a “educação” ao trabalho forçado na produção de açúcar e à senzala.

2.2 Império e educação superior

A organização e os moldes da educação formal, implantados a partir da vinda da família real portuguesa, não se alteram substancialmente no período que segue. No Brasil Império, o desenvolvimento educacional se restringiu a uma ínfima ampliação do ensino primário e de escolas vocacionais, que se resumiam em poucas escolas secundárias e um ensino superior limitado à elite e voltado à formação de profissionais liberais (TEIXEIRA, 1989), o que compõem e reflete o contexto socioeconômico e cultural da época.

Mesmo com a Independência, em 1822, a ordem da sociedade colonial não foi rompida, as relações econômicas de dependência continuaram a vigorar com o mercado externo, e tampouco houve mudanças reais nas relações de produção. As transformações socioeconômicas produzidas foram no sentido de dinamizar a produção e a exportação da grande lavoura e introduzir padrões capitalistas nas relações comerciais. Em um contexto circunscrito pela formação de um sistema de divisão internacional do trabalho sob a hegemonia de países, cuja industrialização

teve início já na primeira metade do século XIX²⁵, a educação superior no Brasil se manteve marcada pela não produção de conhecimento em território nacional, bem como pelo seu viés estritamente informativo e profissionalizante. Assim, de um lado, estava o desenvolvimento dos centros industriais apoiado no progresso tecnológico e em uma rápida acumulação de capital, e de outro, estava o desenvolvimento das chamadas regiões periféricas, que tinham como ponto de partida as modificações na demanda global efetuada por meio do setor externo. Em países como o Brasil, o desenvolvimento era quase sempre de caráter extensivo e permitia aumentar a produtividade econômica sem exigir mudanças significativas nas formas e técnicas de produção (FURTADO, 2007).

A sociedade civil passou a ser sinônimo de “estamentos sociais dominantes” ou de “dominação senhorial”, estando comprometida com a defesa da propriedade, da escravidão e de outros privilégios que mantivessem o *status quo*. Com a Independência, a constituição de um Estado Nacional independente foi um meio de burocratizar a dominação patrimonialista e a transformação em dominação estamental. Destarte, por razões políticas, vinculadas à defesa dos privilégios da Coroa e manutenção e fortalecimento da dominação portuguesa, e por razões práticas, relacionadas à dispersão demográfica e a estrutura social de uma sociedade escravista e senhorial, manteve-se no país uma política educacional voltada para a formação de uma elite dirigente, composta pelos “fazendeiros do café- homem de negócios”²⁶ e de quadros administrativos (FERNANDES, 1975).

Nesse viés, identificam-se apenas pequenas mudanças no padrão do ensino superior concomitantes ao desenvolvimento da economia cafeeira, e ao processo de construção de estradas, portos, serviços públicos de iluminação a gás e instalação de fábricas de tecidos, produtos alimentícios e químicos. A introdução de infraestrutura, como a construção de estradas de ferro, demandava engenheiros, o que resultou na criação da Escola Politécnica, em 1874, no Rio de Janeiro, e da Escola de Minas, em 1875, em Ouro Preto (CUNHA, 2000).

A implantação e manutenção de instituições de ensino superior dependiam do

²⁵ Esse sistema permitiu concentrar em certas áreas as atividades produtivas que mais se beneficiavam do progresso tecnológico, e utilizar de forma mais ampla e racional os recursos abundantes (mão-de-obra e terras) existentes nas demais áreas. Assim, expandia-se o conjunto da atividade econômica mundial, e concomitantemente, se intensificava a interdependência entre os países (FURTADO, 2007).

²⁶ O “fazendeiro do café” transforma-se em “homem de negócios” que assume os interesses comerciais, e vê no Estado a possibilidade de resguardar seus interesses (FERNANDES, 2005).

ministro do Império, que nomeava os catedráticos, diretores, e decretava os currículos (CUNHA, 2000). A permanência do modelo de faculdades isoladas, voltadas para a formação profissional, não se deu sem algumas tentativas de criar IES mais abrangentes, inspiradas em modelos de universidades centralizadoras, mas que não receberam o apoio para sua concretização (OLIVEN, 1990). Ou seja, não foi de interesse das elites dirigentes o desenvolvimento da ciência e tecnologia com base nacional nem a implantação de universidades que realizassem estudos humanísticos. Esses elementos somados à restrição do acesso à educação formal, sobretudo a superior alcançada somente pela elite, mantinham o status quo, a não circulação de novas ideias que poderiam pôr em risco a estabilidade do poder, além de alimentar a “cultura do bacharelismo”²⁷.

A formação também exprimia os interesses sociais e os valores culturais presentes na concepção de mundo dos estratos dominantes. Estes últimos não viam a necessidade de questionarem o que elas deveriam representar como força política, social e cultural, buscando atender apenas a demanda por sujeitos letrados com aptidões gerais e com algumas informações técnicas e profissionais, que exerceriam certos papéis específicos na burocracia, na estrutura do poder político e na esfera das profissões liberais (FERNANDES, 1975). Considerando que estes cargos específicos eram restritos à elite, o acesso à formação também ficou restrito a ela.

Desse modo, outro elemento medular que marca a história social, econômica, cultural e educacional no Brasil é a estrutura social escravocrata, na qual o negro escravizado, tido como mercadoria, foi excluído de qualquer acesso a bens e direitos, incluindo a educação formal. Mesmo com a abolição da escravatura, em 1888, o modo como se processou o trabalho livre, deixa uma herança que marca a inserção excludente do negro nas relações de classe no país.

²⁷ O bacharelismo é compreendido como uma herança da colonização portuguesa, e deriva do personalismo. O processo de colonização pelos Portugueses deixou um legado cultural, tanto pelas características específicas dos colonizadores, como da forma pela qual se deu a ocupação do território brasileiro. Entre tais heranças estão a monocultura, o latifúndio, a solidariedade na esfera privada, a falta de coesão na vida social, obediência como fundamento da disciplina, e o personalismo. Neste último “a palavra final é sempre do grande líder”, o que dificultaria a construção coletiva de interesses. Esta liderança poderia estar vinculada ao nome da família, e o prestígio pessoal se tornaria mais importante que a hierarquia social. Teríamos também a tendência em exaltar acima de tudo a personalidade individual como valor próprio. Assim, teríamos herdado o culto ao bacharelismo de Portugal, onde em “todas as épocas da história portuguesa uma carta de bacharel valeu quase como uma carta de recomendação nas pretensões aos altos cargos públicos” (HOLANDA, 1995 p. 157).

2.2.1 O legado escravocrata

A persistência da escravidão no Brasil revela-se como um dos pontos essenciais de compreensão da integração social, político-econômica do negro no desenvolvimento das relações de classe do país e, intrinsecamente, no acesso à educação formal. A escravidão no país foi a base de um sistema secularmente estabelecido e caracterizou o sistema econômico com uma grande estabilidade estrutural (FURTADO, 2007). A abolição da escravatura (Lei Áurea, oficialmente Lei Imperial n.º 3.353, de 13 de maio de 1888)²⁸ se deu a partir de uma demanda externa Inglesa²⁹, marcando as condições para o estabelecimento da sociedade de mercado e desenvolvimento do capitalismo.

Perdurava dentre os proprietários que integravam o sistema socioeconômico escravagista a ideia do negro escravizado como mercadoria e que a abolição resultaria no empobrecimento dos proprietários, responsáveis pela criação de riqueza no país, e em uma catástrofe social. Os escravizados eram vistos como símbolo de poder e prestígio, e a importância social era avaliada pelo número de negros escravos de que cada senhor detinha a posse. No viés econômico, o principal aspecto diz respeito às repercussões de que a redistribuição da propriedade representaria na organização da produção o aproveitamento dos fatores disponíveis, a distribuição e utilização da renda. Entretanto, por si só, a abolição da escravatura não implicou significativamente a transformação da forma de organização da produção ou mesmo na distribuição da renda (FURTADO, 2007).

A abolição da escravatura teve efeitos distintos conforme a região do país. As que enfrentavam dificuldades econômicas, onde os senhores já haviam se desfeito do excesso de mão de obra, teriam se livrado das obrigações onerosas³⁰. Já nas

²⁸ O processo de transição do trabalho escravo ao trabalho livre se desenvolve no Brasil de 1823 a 1888 (FERNANDES, 2008).

²⁹ A Inglaterra exigiu como parte do reconhecimento da independência a assinatura de um tratado que incluía a proibição do tráfico de escravos. Tal tratado foi ratificado em 1827. Em 1831, para atender as exigências foi votada uma lei que considerava o tráfico de escravos como pirataria. Contudo não teve efeito prático. Na década de 1840 a Inglaterra voltou a pressionar o Brasil, devido a possibilidade de renovação do tratado de comércio de 1827. Pressionou enviando sua Marinha para afundar navios suspeitos de transportar escravos. Somente neste momento que o governo decidiu interromper realmente o tráfico. Após a abolição do tráfico, somente após a Guerra com o Paraguai (1864-1870) que esta questão entra novamente em pauta. A abolição oficial do trabalho escravo só se deu em 1888. O Brasil foi o último país ocidental de tradição cristã a libertar os escravos (CARVALHO, 2007).

³⁰ Na região açucareira as consequências da abolição foram diversas as da região cafeeira. No Nordeste as terras de utilização agrícola já estavam ocupadas em quase sua totalidade na época da abolição. Aqueles escravos liberados que abandonaram os engenhos tiveram dificuldades em

zonas onde havia prosperidade pela produção do café, os ex-escravizados tiveram que optar pela sua inserção no sistema de produção, em condições similares à anterior, integrando-se aos de desocupados ou semioocupados da economia de subsistência; ou tiveram que concorrer com os chamados “trabalhadores nacionais” e com os imigrantes europeus, mais habituados ao regime de trabalho livre. Contudo, como os ex-escravizados não estavam preparados para enfrentar a concorrência, a formação da nova ordem econômica e social incluiu o fazendeiro e o imigrante³¹ e excluiu quase que totalmente o negro (FERNANDES, 2008).

A transição do trabalho escravo para o trabalho livre ocorre, portanto, sem que esses sujeitos recebessem ou tivessem qualquer proteção, meios materiais ou subjetivos de inserção ao trabalho livre e competitivo. Outrossim, vários setores da população não compreendiam a natureza do trabalho livre e a mercantilização do trabalho, como se fosse impossível separar a venda da mão de obra da pessoa, criando obrigações e vínculos que ultrapassam as relações de trabalho “[...] perpetuando-se o tradicionalismo e o patrimonialismo através da secularização da cultura [...]” (FERNANDES, 2005, p. 230).

O trabalho livre inicia no Brasil como um condicionante para a incorporação do país ao mercado mundial, mediante também a imigração estrangeira e a exclusão do ex-escravizado. Em suma:

A descolonização inicial foi mínima, graças à preservação da escravidão, da produção colonial e da ordem social escravocrata e senhorial, a dominação senhorial, primeiro, e sua transformação em dominação oligárquica, em seguida, bloquearam tanto econômica e socialmente a formação de classes e dos mecanismos de sociedade de classe, impondo o controle conservador e o poder autocrático das elites dominantes como fio condutor da história (FERNANDES, 2005 p. 231).

Os atores, “fazendeiro do café” e o imigrante, ocupam lugar central nos primórdios do desenvolvimento capitalista dependente brasileiro, em contraponto à exclusão do negro liberto. Exclusão na transição para sociedade de classes, na

sobreviver e, conseqüentemente, os proprietários tiveram maior facilidade em atrair os escravos por um salário relativamente baixo. Além disso, com a ampliação da concorrência e o desenvolvimento de tecnologias, reduziu-se a procura de mão-de-obra. Diante de tal conjuntura, a abolição não chegou a ter conseqüências profundas sobre a utilização de recursos e redistribuição da renda (FURTADO, 2007).

³¹ O imigrante trouxe consigo a racionalidade econômica que embasa o comportamento dos demais agentes econômicos, constituindo o trabalho livre, expandindo padrões de consumo típicos de uma sociedade “moderna”, e, diferenciando e intensificando a produção destinada ao consumo interno (FERNANDES, 2005).

inserção digna ao mercado de trabalho, na ocupação de posições políticas e estatais, reservadas aos membros do império e da aristocracia agrária para manutenção de privilégios oligárquicos.

Quanto ao acesso à educação formal, durante o período escravocrata, a população negra era impedida de frequentar escolas, sendo estas restritas aos cidadãos brasileiros³². Em 1854, o “Decreto 1331 A” instituiu a obrigatoriedade da escola primária para crianças maiores de sete anos e a gratuidade das escolas primárias e secundárias da Corte. Ao mesmo tempo, proibiu, em seu artigo 69, a matrícula dos meninos que padecessem moléstias contagiosas, dos que não tivessem sido vacinados e dos escravizados (BRASIL, 1854).

Excluídos da educação formal oferecida pelo Estado, os negros escravizados e libertos teriam encontrado meios de resistência cultural, mantendo-se fiéis às religiões africanas e também teriam aprendido a ler, escrever e calcular. Um número considerável de negros foi alfabetizado e era multilíngue, falando o idioma do seu senhor estrangeiro, português e línguas africanas. O acesso a essa alfabetização pode ter se dado das seguintes maneiras: 1) Negros libertos protegidos social e economicamente pelos ex-senhores poderiam ter tido acesso as escolas primárias, nas quais era proibida a presença de negros escravos; 2) Por meio da observação das aulas das sinhás-moças, da instrução religiosa dos padres ou outras situações improvisadas; 3) Contratação de professores particulares por senhores que esperavam lucrar com negros escravizados alfabetizados; 4) Encaminhamento de escravizados do sexo masculino às escolas de aprendizado ou vocacionais e o ensino das letras por aqueles que as tinham treinado numa profissão (SILVA; ARAÚJO, 2005).

O acesso formal da população negra foi assim formalmente e materialmente negado no processo do desenvolvimento da política educacional brasileira, assim como a qualquer outra proteção social, visto que a estrutura social escravocrata persistiu após a inserção do trabalho livre. Mesmo resistindo, a alfabetização e/ou qualquer outro acesso à educação formal dos negros dependia, sobretudo, da benesse dos senhores e/ou ex-senhores. Assim, a educação formal para os negros

³² O item 1 do artigo 6 da “Constituição Política do Império do Brasil” de 1824, limitava os cidadãos brasileiros como “os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação” (BRASIL, 1824). Os escravos, que em sua maioria eram africanos de nascimento, não eram portando considerados também no âmbito jurídico formal cidadãos brasileiros.

escravizados e os libertos não estavam no âmbito do direito coletivo, mas do interesse pessoal da elite branca, o que marca também o desigual desenvolvimento político-econômico do Brasil.

2.3 A Trajetória da Educação Superior Brasileira Pós-Império

Ao final do Império e princípio da República, o número de instituições de ensino superior, assim como a quantidade de discentes, era reduzido. Havia 24 escolas isoladas, criadas pela Coroa e independentes da Igreja (DURHAM, 2003)³³, restritas a poucas áreas do saber, como Medicina, Direito, Engenharias e Agronomia. Essas totalizavam em torno de 2.300 estudantes e estavam presentes em apenas sete cidades, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Ouro Preto, Salvador, Recife/Olinda, Cruz das Almas (BA) e Pelotas (RS) (CUNHA, 2007).

Com a Proclamação da República, em 1889, e com as mudanças estruturais e burocráticas que a sucederam, houve um acréscimo da procura e da oferta por formação superior, dada à necessidade de formação de profissionais com capacitação para exercer as funções do Estado. Os latifundiários também passaram a almejar o título de “doutor” aos seus filhos, como forma de garantir um desempenho nas atividades políticas das famílias, a manutenção de privilégios e como uma estratégia para prevenir e atenuar as possíveis perdas econômicas e sociais (CUNHA, 2000).

Observa-se a presença de teores individuais e elitistas na educação superior brasileira que contribuiriam para que esta não se constituísse a partir de instituições voltadas aos interesses da nação e ao desenvolvimento democrático. A dependência econômica (comercial, financeira e industrial) e política, que não se encerraram com a Proclamação da República no século XIX, instauraram e difundiram as relações de dependência educacional e cultural brasileira. A desagregação do regime escravagista e a formação de uma sociedade de classes se deram sem qualquer ruptura dos vínculos de dependência econômica e cultural em relação ao exterior. Esta continuidade desencadeou a manutenção da escola superior como a transferência de conhecimentos eurocêntricos (FERNANDES, 1975).

³³ Ainda que em seus estudos, a professora e antropóloga Doutora Eunice Durham, parta de outras perspectivas teóricas, e apresente a defesa de modelos de universidades flexíveis e sem reserva de vagas, a utilização da autora neste capítulo diz respeito aos dados históricos acerca da educação superior presentes em suas pesquisas.

Desde seu princípio, a concepção acerca da educação superior brasileira não se referia à sua utilidade social, mas ao que se relacionava ao seu produto individual final:

Ela não foi posta em causa através da qualidade de seu rendimento ou de sua utilidade. Mas como fonte de reconhecimento social do talento dos jovens já incorporados e classificados no seio da sociedade civil. A sociedade não valorizou o ensino superior, como e enquanto tal; porém, o que entendia ser o produto final, nas realizações pessoais. Daí o fato do 'diploma' e do grau de 'doutor' acabarem atuando como fatores dinâmicos de inércia cultural. A ambos se prendem tanto a preservação de avaliações societárias que projetavam o ensino superior numa espera conspícua, de um bem em si, quanto o apego intelectual, emocional e moral em torno do tipo de instituição que os tornava possíveis (FERNANDES, 1975 p. 99).

De modo semelhante à passagem do período colonial para o império, na transição ao regime republicano, os detentores da riqueza privilegiaram seus interesses e posições de classes. Assim, o Brasil não implementou modelos de educação formal demandados pela economia capitalista e pelo regime democrático (FERNANDES, 1975; 2005). Ao excluir maior parte da população do acesso ao ensino superior, tendo em vista seus interesses pessoais e de manutenção do status quo, e ao manter a dependência econômica e cultural do exterior, não foi possível que as IES pudessem se relacionar com o desenvolvimento de forma a contribuir com as necessidades econômicas e sociais do país como um todo.

Já durante as primeiras décadas da Primeira República, houve um aumento quantitativo de IES dada a demanda produzida pelas transformações econômicas e institucionais de formação de mão de obra para o exercício de funções no aparelho estatal, bem como para a indústria nascente. A forma como esse aumento de instituições e vagas se deu também sofreu forte influência positivista.

2.3.1 Primeira República: Da expansão da oferta de diplomas à contenção

O período histórico compreendido como Primeira República ou República Velha engloba os anos de 1889 até 1930 e é marcado pela evolução interna do capitalismo competitivo, cujo fulcro era a exportação de matéria-prima e importação de bens manufaturados, típicos de uma economia neocolonial. No âmbito da estrutura social, foi mantida a divisão do Império: uma minoria que incorporava os

membros da elite oligárquica e o restante da população, que estava excluída de quaisquer direitos. Elite oligárquica que fundiu o “velho” representado pela oligarquia tradicional, agrária, com o “novo”, que incorporava os imigrantes europeus e seus descendentes, e os homens de negócios, que trabalhavam com o comércio, finanças e também com a indústria nascente (FERNANDES, 2005).

Transmuta-se a aristocracia imperial em burguesia republicana, sem alterar substancialmente a sua composição. Não houve, portanto, no Brasil uma “revolução burguesa” que englobasse transformações econômicas, tecnológicas, sociais, culturais e políticas na transição do sistema colonial para realização do capitalismo industrial, mas, sim, uma revolução “dentro da ordem”, em que a incorporação de novos agentes na estrutura de poder herdada do passado serviu como instrumento econômico e político para garantir o desenvolvimento capitalista interno e sua própria hegemonia (FERNANDES, 2005). As mudanças progressivas demandadas por um regime democrático foram suprimidas pelas classes dominantes. Tendo em vista o interesse na manutenção da estrutura social arcaica, o acesso à educação formal e ao ensino superior manteve-se enquanto privilégio, que agora atendia também os filhos de latifundiários e imigrantes. Estes, juntos a membros da República adeptos da doutrina positivista, possibilitam uma pequena expansão do mesmo.

Desse modo, a primeira Constituição da República redigida em 1891 determinou no âmbito formal o ensino laico em instituições estatais, descentralizou o ensino e permitiu que tanto o Congresso como as assembleias legislativas estaduais e municipais pudessem criar novas IES. Também possibilitou a abertura de IES privadas: no período de 1889 a 1918 foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas, católicas e confessionais (DURHAM, 2003).

A presença de positivistas, liberais e militares na redação desta constituinte é relevante para a compreensão das políticas educacionais que a sucederam. Ao seguir a doutrina positivista fundada pelo filósofo francês Auguste Comte (1798-1857)³⁴, cuja máxima era “O amor por princípio, a ordem por base, o progresso por fim”, os positivistas defendiam a liberdade da ciência, o laicismo e a razão. O

³⁴ O contexto do século XIX na Europa, com suas transformações políticas, econômicas, sociais a partir da/e com a consolidação do modo de produção capitalista, são a gênese do positivismo de Comte. Para este, as principais dificuldades encontradas naquele cenário eram, sobretudo, morais, sendo necessário moralizar os capitalistas. Considerava que a filosofia teológica envolveria somente as classes superiores com fins políticos, e a filosofia da metafísica interessaria às classes médias (COMTE, 1978).

progresso se daria mediante o desenvolvimento das ciências positivas (matemática, astronomia, física, química, biologia e sociologia), tendo em vista o conhecimento científico e o controle da sociedade (CHAUÍ, 2000).

Na concepção comteana e de seus discípulos, todos deveriam passar pelo sistema escolar a fim de adquirirem uma formação moral necessária ao sistema industrial em desenvolvimento. O ensino seria um programa social para os trabalhadores: “Trata-se, com efeito, de assegurar convenientemente a todos, primeiro, uma educação normal, depois o trabalho regular. Tal é, no fundo, o verdadeiro programa social dos proletários” (COMTE, 1978 p. 86). A educação formal serviria, portanto, para atender as demandas do modo de produção capitalista e, concomitantemente, a (re) produção dos valores que legitimam os valores e interesses das classes dominantes.

As ideias positivistas foram transplantadas para o Brasil Republicano e estiveram presentes na redação da primeira Constituição da República e na atuação do defensor do ideário positivista, Benjamin Constant, como ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos (1890-1891). Os adeptos dessa doutrina eram contrários aos privilégios ocupacionais conferidos aos diplomados, sobretudo os privilégios na ocupação de cargos públicos. Defendiam a realização de concursos e a avaliação de trabalhos anteriores como forma de seleção a esses cargos. Acreditavam que os diplomas escolares não atestavam o mérito dos profissionais, indo de encontro aos interesses corporativos de médicos, engenheiros e advogados. Também eram contrários ao congresso legislar sobre o ensino superior, já que os congressistas não eram filósofos e não poderiam decidir em matéria de ciência³⁵ (CUNHA, 2007).

A universidade era considerada uma instituição retrógrada para os positivistas. Os títulos acadêmicos seriam adereços dispensáveis e estariam a serviço dos privilégios ocupacionais dos diplomados. Tais concepções contribuíram para que o modelo de escolas superiores isoladas voltadas a formação técnica se mantivesse e, ao mesmo tempo, ampliasse o número de vagas (CUNHA, 2007; OLIVEN, 1990), respondendo apenas a demandas imediatas do mercado de trabalho.

A resistência à relativa expansão do ensino profissionalizante almejada pelos

³⁵ Para uma leitura mais aprofundada acerca da influência positivista nas políticas educacionais também no ensino básico, ver CUNHA, 2007.

positivistas também abarcou questões relativas ao acesso ao ensino superior. Até então, a raridade dos diplomas indicava os indivíduos e grupos merecedores das posições de poder e prestígio. Com a facilitação do acesso, esse meio de distinção social legítimo se fragiliza. Como meio de conter tal expansão, três reformas educacionais, Decreto 8.659/1911, Decreto 11.530/1915 e Decreto 16.782-A/1925, promulgaram a criação de exames de admissão ao ensino superior, nominado como “exame vestibular”; a limitação do número de candidatos a serem aprovados nas seleções; e a autonomia administrativa, didática e financeira, por parte das instituições federais de educação (CUNHA, 2000). Ao instituir esses limites ao acesso ao ensino superior, perpetuaram-se os privilégios educacionais e sociais, mantendo a escola superior de formação técnica para os membros da elite.

Ao mesmo tempo, o predomínio e a expansão da doutrina “comteana” sofreu resistências a partir de uma reação “antipositivista” em prol da universidade. Em algumas instituições, como a Escola Politécnica do Rio de Janeiro, iniciou-se o debate acerca dos objetivos do ensino superior. Funda-se, em 1916, a Academia Brasileira de Ciências, composta por um grupo de professores da Escola Politécnica, que buscam superar a influência positivista dos círculos acadêmicos brasileiros. Em 1924, é criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), debatendo o ensino superior, a questão da universidade e da realização de investigação científica (OLIVEN, 1990).

A ABE incorporou, juntamente com debate acerca da universidade, o paradigma escolar oriundo dos Estados Unidos. O seu prestígio frente aos republicanos brasileiros possibilitou a vinda de missionários protestantes ao país no período, ampliando a influência cultural estadunidense no Brasil. Esses missionários abriram escolas secundárias e, em 1923, criaram a Escola de Enfermagem Ana Nery, com auxílio da fundação Rockefeller e com a contratação de professores estadunidenses. Também houve concessão de bolsas para brasileiros nos Estados Unidos, fazendo destes os principais propagandistas da “americanização do Brasil”, que, somada com a disseminação dos meios de comunicação de massa e mercadorias, despertavam nos brasileiros o desejo pelo “*American Way of Life*” (CUNHA, 2007).

Foi ainda na Primeira República que se deu a criação, via decreto, da primeira universidade brasileira- Universidade do Rio de Janeiro- em 1920, a partir da vinculação entre faculdades já existentes e com autorização legal conferida pelo

presidente da República por meio do Congresso Nacional, cinco anos antes. O mesmo modelo de organização por agrupamentos de escolas profissionais pré-existentes foi utilizado pelo estado de Minas Gerais, em 1927 (OLIVEN, 2005; CUNHA, 2000). Ou seja, mesmo diante de transformações estruturais em âmbito global e a expansão do regime de classes, não se alterou substancialmente o modelo das instituições brasileiras de ensino superior.

Assim sendo, o relativo crescimento e a contenção das vagas no ensino superior, a formação profissionalizante e organização a partir de escolas isoladas se vinculam ao desenvolvimento capitalista dependente do Brasil. As nações dependentes, ao mesmo tempo em que compartilham (seja recebendo ou copiando) processos dos países hegemônicos europeus e dos Estados Unidos, tais como tecnologias e padrões de consumo, não os fazem da mesma maneira, pois a história destes não é um simples reflexo tardio dos países ditos centrais. Estes últimos se beneficiam de suas posições dominantes e, historicamente, impõem aos países ditos subdesenvolvidos ou periféricos novas condições de dependência sociocultural e econômica a partir de intensas transformações em suas técnicas de organização e produção (FERNANDES, 1975).

A condição de uma nação capitalista dependente diz tanto da relação dos países considerados desenvolvidos com o Brasil, como da forma que o mesmo responde a essa relação. As instituições de ensino superior, ainda que por si só não fossem/são as únicas determinantes desta situação, ao apenas transferir conhecimentos produzidos nos centros hegemônicos beneficiam os interesses privados de uma pequena parcela da população, assim como a posição hegemônica europeia e estadunidense. As universidades deixam de contribuir para a construção de conhecimentos e inovações a fim de reorientar a posição do Brasil em relação aos demais países, seja no sentido de um país capitalista desenvolvido a partir da consolidação de um regime democrático de direito, seja para construção de uma nova ordem societária.

O período da Primeira República é marcado, então, por um movimento de expansão dos ensinos secundário e superior, “livre-diplomação”, demandado por adeptos do positivismo, filhos de latifundiários e da própria demanda do mercado que estava a se desenvolver. Posteriormente, a contenção do acesso, via exame vestibular, também é demandada, dado o fato de que a perda da raridade de diplomas representaria uma perda dos meios de distinção social. Alguns setores

debatem o ensino superior via ensino universitário, desenvolvimento científico e tecnológico nacional, mas o que se concretiza no período é a aglomeração de cursos já existentes, mantendo o modelo de formação profissional anterior, contando com influência de formação estadunidense. O movimento de expansão e contenção que se deu no período manteve-se alheio às necessidades da população e não estimulou a ciência e tecnologia nacionais, contribuindo para a perpetuação da dependência econômica e educacional.

2.3.2 Estado Novo: do predomínio da corrente autoritária à formação para a indústria

A Revolução de 1930³⁶, que levou Getúlio Vargas (1882-1954) ao governo, é um marco na história nacional. Getúlio Vargas buscou organizar os interesses das velhas oligarquias (classe da qual era oriundo), com as demandas da classe trabalhadora. Nesta “harmonização” das tensões entre capital e trabalho, a educação teria um papel fundamental na contenção de conflitos, na medida em que,

³⁶ Os governos da Primeira República foram compostos principalmente pelas oligarquias regionais de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, consideradas as mais fortes e organizadas. A partir da década de 1920 acirraram-se os conflitos entre as tais, que somados a fatores externos como a Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), a Revolução Russa (1917) e a quebra da Bolsa de Nova York (1929) contribuíram para uma crise do poder oligárquico. O café, que era o principal produto de exportação brasileiro, com a Primeira Guerra Mundial, sofreu grande queda, e, por conseguinte a capacidade de importação foi reduzida. A crise de 1929 agravou as dificuldades econômicas, e o governo brasileiro desenvolveu uma política de defesa do café. A superprodução dos anos 1920 coincidiu com a crise de 1929, despencando o preço do café, e para conter tal queda o governo passou a comprar grandes excedentes e a destruí-los. Contudo, não conseguiu evitar a queda da capacidade de importar e nas receitas derivadas dos impostos sobre o comércio exterior. Houve uma degradação das condições de vida da população pobre favorecendo a eclosão das greves dos operários, que já se organizavam sob a liderança do Partido Comunista do Brasil (fundado em 1922). Internamente, a oposição ao governo começou a ganhar força na década de 1920. Os militares, que tinham grande influência nos primeiros governos republicanos, neste período, organizaram-se em um movimento que inicialmente tinha um caráter corporativo, mas que posteriormente abarcou reivindicações que tinham por objetivo combater o domínio exclusivo das oligarquias na política. O chamado “tenentismo” ganhou simpatia de outros grupos insatisfeitos, principalmente das camadas médias das grandes cidades. A crítica ao federalismo oligárquico também ocorreu nos campos intelectuais e culturais. Nas eleições presidenciais de 1930, Getúlio Vargas, em frente à Aliança Liberal introduziu novos temas na campanha eleitoral contra o candidato Júlio Prestes, que representava a continuidade administrativa. Vargas trouxe à tona demandas como o voto secreto, o combate às fraudes eleitorais, e as reformas sociais. A Aliança Liberal ganhou simpatia da oposição e tornou-se símbolo da renovação. O partido também colocou em lados opostos as duas principais forças políticas da República: Minas Gerais e São Paulo. Estas duas se até então se alternavam na presidência, e em 1930 o acordo foi quebrado quando São Paulo insistiu em colocar um candidato paulista para suceder um presidente paulista, abrindo espaço para os conflitos latentes. A elite mineira uniu-se com a gaúcha, já insatisfeita com o domínio de paulistas e mineiros. Fraudes eleitorais, e o assassinato do governador da Paraíba, estado cujas elites haviam se unido com Minas Gerais e Rio Grande do Sul, foram o estopim para o golpe civil-militar, culminando na Revolução de 1930 (CARVALHO, 2007).

por meio desta, seria possível a formação de uma consciência nacional, na luta contra o comunismo e outras ideologias que pretendessem contrariar e subverter o ideal de nacionalidade (CUNHA, 2007). Assim, duas perspectivas teóricas acerca da educação disputavam espaço: a autoritária, adotada pelo governo federal, e a liberal, presente em alguns estados e abordada por alguns acadêmicos.

Para a corrente autoritária, o Estado teria a função de interventor na realidade social, administrando os conflitos acima dos interesses particularistas ou de classes sociais, visando ao interesse coletivo. Na mediação de tais conflitos, a elite cultural do país estaria relacionada ao poder público como centro de elaboração ideológica e como núcleo de irradiação do pensamento nacional, coordenando-o e aperfeiçoando-o (CUNHA, 2007).

Já a perspectiva educacional liberal abarcava os princípios teóricos do liberalismo: liberdade, individualismo, democracia, propriedade e igualdade. Essa doutrina tornou-se conhecida no âmbito educacional a partir do filósofo americano John Dewey (1859-1952), no início do século XX. Seguindo o preceito da igualdade do liberalismo, no qual todos os indivíduos devem ter iguais oportunidades de competir pela posse dos recursos da sociedade e pelas posições sociais, Dewey reconheceu a tendência do capitalismo de perpetuar iniquidades, privilégios, injustiças e de utilizar a educação como meio de reforço ao *status quo*. Propôs a pedagogia da Escola Nova, que deveria formar indivíduos voltados para a democracia, cooperação e igualdade (CUNHA, 2007), sem questionar de fato a estrutura do modo de produção capitalista que preservava tais desigualdades.

No Brasil, essa corrente associou-se ao positivismo nos primeiros anos da República Velha e corroborou para legitimar o poder oligárquico e a repressão aos trabalhadores. Presente também na criação da ABE, a doutrina liberal defendia a independência da escola diante dos interesses particulares, credos religiosos e políticos. A educação formal deveria desenvolver os talentos e as vocações natas dos indivíduos, para que estes pudessem se posicionar na sociedade, já que as heranças de dinheiro e títulos não deveriam determinar tal posicionamento. A partir da ABE e com um viés elitista- as elites seriam as verdadeiras forças criadoras da civilização e à universidade caberia a formação da elite nova- os adeptos deste pensamento, ao mesmo tempo em que passaram a questionar os interesses da

aristocracia agrária, favoreceram os interesses pretendidos pela burguesia³⁷ (CUNHA, 2007), em um contexto de insatisfação das classes médias, dos militares e, nesse caso, também de grupos de acadêmicos, diante do federalismo oligárquico que culminou na Revolução de 1930.

Na prática, mesmo que a Revolução de 1930 tenha contado com o apoio de intelectuais seguidores da doutrina liberal, a linha autoritária dominou as políticas educacionais do governo federal. Houve algumas experiências libertárias, que fomentavam a disputa pela hegemonia nas políticas educacionais.

Foi no primeiro ano do governo provisório de Vargas que se deu a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Francisco Campos, vinculado ao aporte autoritário, foi o primeiro titular do Ministério e considerava a educação como um processo destinado a criar, conservar ou recuperar os valores da “pátria, religião e família”. Entre as medidas adotadas por Campos, estão a introdução do ensino religioso facultativo nas escolas públicas, a reforma do ensino secundário, a criação do Conselho Nacional de Educação e a elaboração do Estatuto das Universidades Brasileiras. Esses reordenamentos contaram com o apoio da Igreja Católica, que vinha perdendo espaço com a expansão da Reforma Protestante e com a Revolução Russa e que considerava como seus principais inimigos os liberais e os socialistas³⁸ (CUNHA, 2007).

Nessa disputada entre autoritários e liberais, Campos, contraditoriamente, elegeu a universidade como forma de organização do ensino superior, mas abarcou os ideais da primeira doutrina. Promulgou, em 1931, o Decreto 19.851, o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou até 1961, estabelecendo o padrão de organização do ensino superior em todo o país. Este permitia duas formas de organização: Universidade e instituto isolado. A Universidade poderia ser oficial ou

³⁷ A compreensão da composição e da utilização do termo “burguesia” brasileira, neste contexto, pode ser questionado se for considerado que a aristocracia agrária, no caso brasileiro foi/é a burguesia, ou parcela dela. Não houve um verdadeiro deslocamento na composição de velhas classes a novas classes dominantes. Havia uma fusão estrutural dos vários estratos sociais e das várias categorias econômicas que formavam as classes possuidoras na Velha República (período no qual se processava o capitalismo competitivo). Estas estavam cada vez mais identificadas com uma concepção burguesa do mundo e com o estilo de vida burguês, dado o desenvolvimento do crescimento urbano-comercial e posteriormente da industrialização (FERNANDES, 2005).

³⁸ Em troca de apoio político ao novo regime, a Igreja Católica logrou de concessões nas políticas educacionais. O ensino religioso, até então excluído das escolas públicas, dada a influência positivista na República Velha, foi reintroduzido ainda que de forma facultativa. Ao mesmo tempo, a Igreja demandou para si o direcionamento de fundos públicos para instituições confessionais, o que não foi possível devido à forte oposição de liberais e à própria tradição do período anterior, de instituições públicas não confessionais. As instituições confessionais, que haviam se proliferado no período anterior continuaram, portanto, a ser privadas.

livre. A primeira seria mantida pelos governos federal ou estadual, e as livres por fundações ou associações particulares. Em ambas, o ensino era pago. O Conselho Nacional de Educação, que foi instituído pela Constituição Federal de 1934, apenas reiterou as orientações do Estatuto das Universidades Brasileiras (OLIVEN, 1990; CUNHA, 2007).

O caráter autoritário (CUNHA, 2007) ou conservador (DURHAM, 2003) prevaleceu ao destinar ao governo federal todo o controle burocrático de normatização e supervisão do ensino superior a partir de um modelo único a ser seguido: a congregação de escolas superiores pré-existentes que conservaram sua autonomia anterior com cursos estritamente separados. Ademais, a organização da estrutura acadêmica era voltada à figura do catedrático vitalício e pautada em interesses corporativos. O ingresso de estudantes manteve-se condicionado à aprovação em exames vestibulares, além da exigência da apresentação do certificado de conclusão do curso secundário fundamental ou do complementar. Nas seleções, também poderia ser requisitada uma prova de idoneidade moral e de sanidade (CUNHA, 2007). O acesso ao ensino superior se manteve restrito às classes dominantes e, a partir de influências positivistas e da Igreja Católica, vinculado a “idoneidade moral”, isto é, na seleção de sujeitos que não representassem uma ameaça à ordem societária e que compartilhassem dos valores como a propriedade privada, família tradicional e hierarquia entre as classes sociais.

Em 1934, o Estado de São Paulo, em uma tentativa de restabelecer a hegemonia econômica e política que possuía em função da economia cafeeira até os anos 1930 e visando formar elites culturais e políticas, criou, via decreto estadual, a Universidade de São Paulo (USP)³⁹. Essa universidade representou uma ruptura com o modelo que vinha sendo implantado até então, sobretudo ao constituir-se como um importante centro de pesquisa em diversas áreas do saber. Estabeleceu como base da universidade a Faculdade de Filosofia, possibilitando, no âmbito do ensino, a articulação entre diversos cursos, mas, ao mesmo tempo, não atingiu este objetivo na área da pesquisa (CUNHA, 2007). A USP, ainda que tenha sido pensada

³⁹ A concepção elitista e eurocêntrica desta instituição também esteve presente na composição de seu corpo docente: em 1934 foram convocados 13 professores europeus, e, em 1942 esse número chegou a professores e técnicos de laboratórios estrangeiros. No entanto, a qualificação dos docentes e a oferta de novos cursos, como medicina veterinária, letras, farmácia e odontologia, não resultou no interesse da elite paulista por estes, que mantiveram a preferência pelo direito, engenharia e medicina. Cursos estes que formavam profissionais liberais, “doutores”, títulos que historicamente foram/ são almejados pelas famílias da classe dominante, ou por aqueles que aspiram/aspiravam a fazer parte dela (OLIVEN, 1990; CUNHA, 2007).

para ser organizada academicamente de outra forma, manteve o mesmo público para quem esta educação era destinada.

Já em 1935, Anísio Teixeira (1900-1971), um dos principais membros da ABE, seguidor do pensamento liberal de Dewey e diretor de instrução do Distrito Federal (Rio de Janeiro), criou por meio de um decreto municipal, a Universidade do Distrito Federal (CUNHA, 2007). Esta estaria voltada à renovação e ampliação da cultura e aos estudos “desinteressados”. Contudo, ao se posicionar em defesa da escola pública e gratuita, Teixeira, assim como outros liberais, não teve apoio do governo federal e de setores da igreja católica- que a viam como centro de liberalismo anticlerical- e acabou sendo expulso do governo por Francisco Campos. A Universidade do Distrito Federal teve somente quatro anos de existência, sendo extinta por decreto federal em 1939, e tendo seus cursos repassados à Universidade do Brasil⁴⁰ (OLIVEN, 2005).

O golpe de estado em 1937 instituiu o Estado Novo e garantiu a continuidade de Vargas no poder. Esse possuía como bandeira a luta contra o comunismo, a exacerbação do nacionalismo, o desenvolvimento da indústria e infraestrutura, o enrobustecimento das forças armadas e da defesa nacional. Seu projeto foi sustentado por políticas sociais autoritárias, burocráticas e paternalistas, voltadas, principalmente, para a área trabalhista⁴¹, possibilitando maior controle da classe trabalhadora e a consolidação das condições necessárias para o desenvolvimento industrial em curso (CARVALHO, 2007; COUTO, 2006).

No que tange às políticas de educação superior, as orientações do Estatuto de 1931 se mantiveram. Houve mudanças em relação ao ingresso. Os egressos dos ensinos profissionalizantes passaram a ter acesso irrestrito às IFES, desde que se candidatassem a cursos relacionados à sua formação técnica. E, em 1937, o Departamento Nacional de Educação passou a controlar a admissão de candidatos aos cursos superiores, estabelecendo os conteúdos dos exames vestibulares, atribuição que era, até então, de cada universidade (CUNHA, 2007). O controle de conteúdos vinculou-se ao autoritarismo e ao centralismo estatal, que, como já referenciado, via na educação um meio de garantir a hegemonia da visão de mundo

⁴⁰ A Universidade do Brasil que abarcou a antiga Universidade do Rio de Janeiro, foi instituída por Getúlio Vargas em 1937, seria a matriz universitária brasileira, servindo como modelo único para todas as instituições de ensino superior (OLIVEN, 2005).

⁴¹ Foi na ditadura Vargas (1937-1945) que foi criada a política de regulamentação do salário mínimo (1940), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) (1942) e a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943).

burguesa.

Não houve no período um aumento significativo de ingresso no ensino superior. A política de educação ampliou o acesso ao ensino secundário e manteve a universidade destinada às elites. De 1932 a 1945, o crescimento médio anual das matrículas em IES foi de 2,4%. Em 1933, das 33.723 matrículas, 56,3% eram em instituições públicas e 43,7% em privadas. Em 1945, do total de 40.975 estudantes, 52% estavam em cursos públicos e 48% em privados (DURHAM, 2003). Observa-se, portanto, um pequeno crescimento do número de matrículas em IES privadas. Enquanto o governo Federal manteve no período apenas 04 universidades (a saber: Universidade do Rio de Janeiro/Universidade do Brasil-1920; Universidade de Minas Gerais-1927; Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, 1932; e Universidade do Distrito Federal: 1935 a 1939), o número de instituições privadas foi de 265, em 1933, a 391, em 1945, prevalecendo o modelo de escolas isoladas e de pequeno porte.

As críticas ao modelo da política de educação superior que veio sendo implementado no período partiram principalmente dos estudantes. As transformações na educação formal desde a Primeira República possibilitaram a constituição de uma força política por parte dos destes. A relativa expansão e acesso da classe média, a crise da hegemonia do poder oligárquico, nos anos 1920, e a Revolução de 1930 somadas a uma política educacional autoritária suscitaram a organização política discente. Em 1938, foi fundada a União Nacional dos Estudantes (UNE). No mesmo ano, essa organização lançou o “Plano de sugestões para uma reforma educacional brasileira”, que repercutia as aspirações da chamada Carta de Córdoba. Esta última foi produzida em 1918 por estudantes universitários argentinos e argumentava em prol de uma reforma universitária que incorporasse, entre outros aspectos, a gestão democrática, a gratuidade do ensino, o ingresso público para a carreira docente e a autonomia universitária. O conteúdo do Plano de sugestões para a reforma educacional, que seguiam manifestações semelhantes ao documento argentino⁴², foi pautado pela UNE nas discussões acerca da reforma universitária brasileira no percorrer da história (CUNHA, 2007).

Foi também ao final do Estado Novo, quando foram criadas outras políticas

⁴² O projeto de reforma universitária, no viés da democratização, surgiu e se desenvolveu com o movimento estudantil. Somente quando a reforma universitária passou a ser pautado nas "reformas de bases", que uma quantidade significativa de professores assumiu tal projeto (CUNHA, 2000).

educacionais com viés profissionalizante, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (1942), a Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942), a Lei Orgânica do Ensino Comercial (1942), a Lei Orgânica do Ensino Agrícola (1946) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (1946). A formação do Sistema S (que inclui o Serviço Social da Indústria e o Serviço Social do Comércio) respondia à demanda por trabalhadores especializados para a produção industrial, ao mesmo tempo em que ilustra a dicotomia existente no ensino secundário do período: a formação profissional para os trabalhadores e seus filhos, e o ensino secundário tradicional, que possibilitava o ingresso ao ensino superior, para a formação de elites dirigentes.

2.3.3 O período Democrático pós-Estado Novo

O período que segue ficou conhecido como Democrático ou Populista, visto que, a partir da Constituição Federal de 1946, o país teve sua primeira experiência “democrática” pela possibilidade de participação política da população, seja via eleições⁴³, ou mesmo pelas garantias individuais de liberdade de expressão, pensamento, reunião, incluindo o direito à associação sindical e à greve (CUNHA, 2000; COUTO, 2006), somadas ao populismo⁴⁴. Mesmo com a deposição de Vargas em 1945⁴⁵, o presidente eleito, general Eurico Gaspar Dutra (1945-1950), e a assembleia constituinte mantiveram, de maneira geral, a política de educação desenvolvida pelo governo anterior⁴⁶, rescindindo somente a instrução pré-militar nas escolas secundárias e a Educação Moral e Cívica, assim como determinou à União o dever de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CUNHA,

⁴³ O voto foi aberto para homens e mulheres com mais de 18 anos de idade, sendo obrigatório, secreto e direto. Contudo, foi mantida a proibição de voto dos soldados das forças armadas e o dos analfabetos. Estes últimos representavam 57% da população, e eram oriundos principalmente da zona rural (CARVALHO, 2007).

⁴⁴ O populismo constituiu-se como um fenômeno urbano que refletia os primórdios do desenvolvimento capitalista brasileiro. Implica uma relação ambígua entre governo e cidadãos na medida em que traz as massas para a política, e, ao mesmo tempo, as coloca em posição de dependência de grandes líderes. O fato de que, no Brasil, os direitos sociais antecederam os direitos políticos, contribuiu para que os primeiros fossem absorvidos e compreendidos como um favor para o qual se deveria ter gratidão e lealdade (CARVALHO, 2007).

⁴⁵ Lutas internas, a participação do Brasil na II Guerra Mundial, e a divisão do exército estão entre os fatores que levaram Vargas a ser deposto em 1945 por uma junta militar (CUNHA, 2000). Em 1951, Vargas retorna a presidência por meio do voto direto (1951-1954).

⁴⁶ Ressalta-se que, mesmo deposto, Vargas não perdeu poder político. Fundou inclusive dois partidos- Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), associado as massas de trabalhadores urbanos; e o Partido Social Democrata (PSD), ligado as oligarquias rurais (COUTO, 2006).

2000).

No âmbito do ensino superior privado, destaca-se como marco a criação, em 1946, da primeira Pontifícia Universidade Católica (PUC), a partir do agrupamento da Escola de Serviço Social do Instituto Social do Rio de Janeiro e as Faculdades de Direito e Filosofia, criadas em 1941 e já vinculadas à igreja. A primeira PUC, que seguia o modelo de outras IES católicas no mundo, foi responsável por orientar a organização das que surgiram posteriormente, além de introduzir o ensino religioso em seus currículos. A instituição de uma universidade católica vinha sendo demandada por seus líderes desde o governo de Vargas e, conforme já referenciado, vislumbrava barrar as influências comunistas e dos valores liberais, em um contexto marcado pelo desenvolvimento industrial nacional, pelo final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e pela Guerra Fria. Para os intelectuais católicos esses valores, somados a uma crise moral da sociedade desenvolvida pela modernização dos costumes, poderiam enfraquecer o catolicismo. Às instituições de ensino caberia a função de recristianizar a sociedade e o Estado (OLIVEN, 1990).

Destarte, neste período, foi regulamentado o concurso vestibular (1949), e criados o Conselho Nacional de Pesquisa (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq) e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes), (1951), além da alteração do Ministério de Educação e Saúde Pública para Ministério de Educação e Cultura e Ministério da Saúde (1953).

De 1946 até o golpe militar de 1964, os governos que se sucederam⁴⁷ são caracterizados como democráticos trabalhistas de orientação populista, que mantiveram o Estado a partir de uma orientação liberal, priorizando políticas de expansão da indústria e de educação (COUTO, 2006). É neste período que se desenvolve o projeto nacional desenvolvimentista, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

O debate sobre desenvolvimento na América Latina tem como marco a criação, no pós- Segunda Guerra Mundial, mais especificamente em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Conselho

⁴⁷ Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1954-1955); Carlos Ruiz (1955-1955); Nereu Ramos (1955-1956); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961-1961); Ranieri Mazzilli (1961-1961); João Goulart (1961-1964).

Econômico e Social das Nações Unidas, como uma das cinco comissões econômicas regionais da ONU. Tal órgão surgiu com o objetivo de incentivar e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações mundiais. Entre seus membros estavam os principais teóricos do pensamento desenvolvimentista latino-americano, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Jorge Graciarena, Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares, entre outros, que reviram o aporte teórico pensado para a compreensão e direcionamentos das políticas de desenvolvimento da região. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) criado em 1955, vinculado ao Ministério da Educação, condensou a fundamentação teórico-ideológica do nacionalismo desenvolvimentista e a difundiu por meio de cursos e conferências (CARVALHO, 2007). Entre seus principais teóricos estão Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Candido Mendes de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Helio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Michel Debrun, Nelson Werneck Sodr e, Roland Corbisier e R mulo de Almeida.

Em linhas gerais, para essa corrente teórica, o desenvolvimento econômico implicaria altera es nas estruturas econômicas, políticas, sociais, e institucionais, bem como a amplia o e a melhoria da produtividade e da renda média da popula o. O viés desenvolvimentista destacou as interdependências entre os setores produtivos e a necessidade de aperfeiçoar tais estruturas, assim como eliminar os pontos de estrangulamento do desenvolvimento (SOUZA, 2007). Para tanto, as rela es entre países centrais e periféricos precisariam ser redimensionadas, tendo em vista que a periferia não estaria se beneficiando com a importa o de bens manufaturados, o que agravava sua dependência dos países centrais, devendo então desenvolver a industrializa o, por meio da substitui o de importa es e incorpora o do progresso técnico. Nessa perspectiva teórica, a crise do modelo de produ o capitalista e o conflito capital e trabalho estão situados em dimensões circunstanciais, e as propostas dela oriundas legitimam medidas de reorganiza o e não de supera o da crise (FRIGOTTO, 2010).

Tendo a industrializa o nacional como norte, tal concep o baseou a constru o do Plano de Metas, no governo Kubitschek. Esse projeto objetivava desenvolver e modernizar o país “50 anos em 5”, a partir de investimentos públicos e privados em “setores chaves”, tais como energias, ferrovias, rodovias, portos, produ o agrária, siderurgia, constru o naval, exporta o de minérios de ferro e

indústria automobilística, constituindo bases para a aceleração da industrialização e para investimentos externos. Na construção da infraestrutura econômica, a educação seria a “infraestrutura social” (BRASIL, 1958). Ou seja, qualquer outra política social ficou reduzida à educação formal, sobretudo a partir da expansão da oferta do ensino primário, bem como do ensino médio com ênfase no ensino técnico industrial e agrícola.

No âmbito da educação superior foi proposto:

[...] aumentar para mil novos alunos por ano a capacidade das escolas de Engenharia; instituir o regime de tempo integral dos professores e da frequência [sic] obrigatória dos alunos; reformar o ensino superior, visando a organizar os cursos de acordo com suas finalidades e as necessidades do meio em que operam; e criar novos cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento. Para esse objetivo, o Governo instalará 14 Institutos de Pesquisas, Ensino e Desenvolvimento nos principais centros do país, nos setores de química, economia, tecnologia rural, mecânica, eletrotécnica, mineração e metalurgia, mecânica agrícola, matemática, física, genética e geologia (BRASIL, 1958 pg. 96).

A formação de mão de obra técnica para atuação na indústria fica explícita no Plano de Metas de Kubitschek. Assim como Vargas, o governo populista que segue contando com o apoio de grande parcela dos trabalhadores urbanos atende à demanda popular e industrial da expansão da educação formal, sobretudo do ensino primário e, por conseguinte, do ensino médio profissionalizante. O SENAC e o SENAI, criados nos governos anteriores, são regulamentados neste íterim. No ensino superior, a ênfase é voltada para cursos agrícolas e as engenharias, o que não representa que o acesso não estivesse voltado para as elites ou classe média.

Em 1961, foi criada a Universidade de Brasília-UnB, a primeira universidade do país que se originou a partir um plano definido e que não incluiu faculdades preexistentes⁴⁸. Essa universidade estava inclusa no projeto nacional-desenvolvimentista (OLIVEN, 2005), no qual o estado brasileiro investiu em infraestrutura para alavancar a produção de bens industriais, como investimentos em rodovias, metalurgia e telecomunicações.

Considerando esses aspectos, a meta de reformar o ensino superior se

⁴⁸ Enquanto uma fundação de direito público presumia-se que a UnB poderia desvencilhar-se de alguns obstáculos no serviço público federal sem perder o caráter de instituição pública. O processo de “modernização” institucional teve o suporte do Conselho Nacional de Pesquisa (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq), e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes), ambas as organizações governamentais criadas em 1951 (CUNHA, 2000).

inseriu nos debates que antecederam a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961. Conforme referenciado, a Constituição Federal de 1946 determinava que a União deveria legislar sobre as bases e diretrizes da educação nacional. A partir de meados da década de 1950, os debates acerca da elaboração dessa lei foram marcados por correntes que defendiam o ensino público e gratuito, e aqueles que eram favoráveis ao ensino privado, em contexto circunscrito pela progressiva participação do movimento estudantil, sobretudo da UNE, vinculado a partidos de esquerda e militância com diretrizes marxista (DURHAM, 2003), bem como processo de desenvolvimento industrial e governos populistas.

A demanda do movimento estudantil e de intelectuais de esquerda por uma reforma que abarcasse a expansão das universidades públicas e gratuitas ia de encontro aos interesses dos setores privados, cuja organização era de escolas superiores isoladas e que temiam a limitação de sua expansão (DURHAM, 2003). A criação de universidades estaduais e a absorção de instituições privadas na rede federal já vinham reduzindo, ainda que infimamente, o número de matrículas em instituições privadas. Enquanto, em 1955, 42,3% das matrículas eram em instituições privadas, em 1960, passou para 41,2% (BARREYRO, 2008).

Em relação ao acesso, até 1968, para passar em um concurso vestibular, o candidato tinha que alcançar uma nota previamente definida, o que acarretava: 1) cursos com uma relativa baixa demanda não preenchiam suas vagas devido à insatisfatória formação em escolas médias; 2) Cursos com prestígio social e alta demanda possuíam uma exigência de pontuação maior e, mesmo assim, a quantidade de alunos aprovados ultrapassava o número de vagas disponíveis. De 1964 a 1968, a demanda por ensino superior cresceu 120% e o número de vagas apenas 50%. Assim, “desperdiçavam-se” recursos públicos com cursos de baixa demanda, ao mesmo tempo em que criava um excedente nos cursos como medicina e direito (OLIVEN, 1990).

A promulgação da primeira LDB, em 1961, não representou uma ruptura estrutural ao modelo de educação superior que vinha sendo implantado até então. Ao mesmo tempo, proporcionou uma maior expansão do ensino médio, bem como a equivalência entre todos os cursos de graus médios, inclusive dos cursos técnicos. O crescimento do acesso ao ensino secundário já vinha ocorrendo desde 1945⁴⁹,

⁴⁹ Em 1940, 260.202 jovens estavam matriculados no ensino médio. Em 1950 este número passou para 477.434, e em 1960 para 1.177.427 (OEI-MEC, 2002).

sobretudo ao então ensino ginasial⁵⁰, dados os processos de industrialização e urbanização, e também à extinção dos exames de admissão para o acesso ao ensino secundário. A essa mudança somou-se a chamada “Lei de equivalência”, que teve início nas Leis orgânicas de 1942 a 1956 e culminou na LDB, de 1961 (MOEHLECKE, 2004). Até então, quem cursava o ensino técnico profissionalizante só poderia ingressar no ensino superior se cursasse uma graduação vinculada à formação anterior e se cumprisse exigências adicionais. Assim, conforme já referenciado, o ensino secundário tradicional estava voltado para formação ao ingresso das elites ao ensino superior, e o profissional para a formação profissional das massas. A partir da LDB, ambos passam a ser equivalentes, o que ampliou a demanda pelo ensino superior, gerando excedentes, principalmente em cursos de profissões liberais, acarretando protestos dos estudantes aprovados nos vestibulares, mas excluídos do acesso por falta de vagas (CUNHA, 2000; OLIVEN, 1990).

O governo federal respondeu à demanda de três formas: criou novas universidades em alguns locais onde não havia ou onde havia apenas instituições privadas; garantiu a gratuidade das IFES, ainda que se mantivesse a cobrança de taxas; e federalizou IES estaduais e privadas, agrupando-as em universidades. Todavia, essas respostas não agradaram ao setor privado. Em 1962, é criado o Conselho Federal de Educação, cuja participação de representantes de instituições privadas é obrigatória, o que possibilitou uma forte oposição aos interesses dos estudantes e limitou a expansão das IFES sob a justificativa de carência de recursos (CUNHA, 2000).

Salienta-se, ainda, que no período pós-Segunda Guerra Mundial ocorreram intervenções de organismos internacionais no país, sobretudo estadunidense, também no âmbito da educação. Por meio da Aliança para o Progresso (1961-1969), dos acordos entre Ministério da Educação e *United States Agency for International Development* (USAID), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, União Pan-Americana, os Estados Unidos passaram a orientar a reforma educacional brasileira, segundo os

⁵⁰ O ensino ginasial era o primeiro ciclo do ensino secundário, que possuía duração de 04 anos e tinha como objetivo apresentar os elementos fundamentais do ensino secundário. O segundo ciclo era subdividido em dois: científico e clássico, com duração de 03 anos. O primeiro aprofundaria o ensino em ciências, e o segundo filosofia e letras antigas (BRASIL, 1942).

requisitos educacionais de uma sociedade competitiva e de massa⁵¹ (FERNANDES, 2005), reforçando dependência sociocultural em relação ao exterior.

Considerando essa influência estadunidense, o Brasil chega à década de 1960 com três propostas acerca dos rumos da educação superior brasileira: 1) A lei de Diretrizes e Bases, que consolidou o modelo tradicional da IES; 2) Os debates da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que propunham um modelo de universidade integrada, que contrapunha o modelo tradicional de justaposição de cursos, sendo a Universidade de Brasília o modelo; 3) As demandas do movimento Estudantil, sendo a UNE sua principal representante, que buscavam reformas estruturais nas universidades a partir da supressão dos vestibulares, a extinção da cátedra vitalícia e a cogestão (OLIVEN, 1990).

Neste mesmo período, o modelo nacional desenvolvimentista perde força, visto que o país não atingiu o ciclo de desenvolvimento esperado. O “perigo comunista”, os interesses do capital estrangeiro, juntamente com manifestações das classes populares, sobretudo da classe média, por melhores condições de vida, sustentaram o golpe militar de 1964. De 1964 a 1985, o país viveu um período de intensa censura e repressão, que limitou o debate acerca das propostas citadas e que se realizou a reforma universitária, conforme será abordado no próximo item.

2.3.4 Reforma Universitária e Ditadura Militar

Instaurado o regime político militar em 1964, a repressão e a censura político-ideológica adentraram as universidades. Docentes considerados marxistas ou “comunistas” foram afastados, e o direito a manifestações e atos estudantis proibidos. Ao mesmo tempo, dado o contexto de cerceamento das liberdades políticas e civis, as universidades tornam-se espaços de resistência e contestação ao regime.

As questões da educação superior passaram a ser tratadas pelo governo central com um enfoque técnico, reunindo inclusive peritos estrangeiros. No período de 1965 a 1967, o MEC estabeleceu convênios de assistência técnica e financeira à

⁵¹ A criação, em 1947, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) representou um marco da influência estadunidense na organização universitária brasileira. Os “reformadores” do ensino viam nesta instituição um caminho para a modernização científica e tecnológica, e a partir desta, uma via de rompimento com a dependência ao exterior. Com a mesma perspectiva de “modernização do ensino superior” é que foi criada a UnB em 1961.

educação brasileira com a USAID, abrangendo todos os níveis de ensino a partir do treinamento de professores e a produção de materiais didáticos. Visando, especificamente à reforma universitária, o então presidente Arthur da Costa e Silva (1967-1969) criou, em 1968, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Esse grupo preparou o projeto de reforma universitária a partir de estudos e documentos previamente realizados, dos quais se destacam o Plano Acton (1965)⁵² e o Relatório de Meira Matos (1968)⁵³ (BOSCHETTI, 2007).

Ambos os documentos reduziam a questão do ensino superior a questões institucionais, de reestruturação visando à redução de custos e de cerceamento das liberdades de pensamento, sobretudo em relação ao movimento estudantil, reproduzindo o viés positivista de ordem e progresso (OLIVEN, 1990; BOSCHETTI, 2007). Como resistência a essas propostas, em 1968, o movimento estudantil brasileiro, no auge das manifestações estudantis mundiais - em destaque as manifestações francesas⁵⁴ - acirrou seus protestos, ocupando universidades juntamente com docentes. Para contê-los, o governo militar, fazendo uso da repressão e da força, perseguiu, prendeu e torturou os principais líderes estudantis e docentes aliados. A vigilância nas universidades passou a ser uma constante, pois eram consideradas focos de subversão (DURHAM, 2003).

Tendo como base esses documentos, em 1968, foi aprovada a chamada Reforma universitária, historicamente demandada pelos estudantes desde a década

⁵² O chamado Plano Acton, diz respeito ao documento intitulado "Recomendações", de autoria de Rudolf Acton, consultor americano do MEC vinculado ao USAID. O autor do plano, a partir de estudos e visitas em universidades brasileiras, acreditava que a educação seria o ponto de partida para o desenvolvimento e progresso da América Latina. A universidade deveria seguir uma lógica empresarial, e o ensino público gratuito deveria ser substituído por bolsas de estudos em instituições privadas. A formação acadêmica deveria responder as demandas do mercado de trabalho por sujeitos qualificados e aptos a trabalhar com a tecnologia da indústria, bem como atender a demanda da crescente classe da média (BOSCHETTI, 2007). Não se questionaria, portanto, as políticas socioeconômicas para o desenvolvimento capitalista do país, pois a questão central seria a baixa escolaridade da população. Além disso, a universidade deveria ser utilitarista e ofertar cursos vinculados as demandas do mercado, e manter o seu viés profissionalizante e não produtor de conhecimento, característico das IES brasileiras no decorrer da história, além de se organizar nos moldes de uma empresa capitalista. Manter-se-ia a lógica dos países centrais como produtores e reprodutores do conhecimento, historicamente eurocentrado, e aos demais países consumidores desse conhecimento, reforçando a dependência da hegemonia estadunidense.

⁵³ O Relatório de Meira Matos foi fruto de uma Comissão presidida pelo Coronel Meira Matos, membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. Esta comissão foi constituída para intervir nas universidades e buscar a resolução de problemas estudantis. A necessidade de expansão do ensino superior era reconhecida ao lado do discurso de escassez de recursos. Tinha como principal objetivo construir metodologias de intervenção nas universidades visando a racionalização dos investimentos, assim como propor formas de disciplinamento do movimento estudantil, a partir de estudos de suas tendências político-ideológicas (BOSCHETTI, 2007).

⁵⁴ Em maio de 1968 estudantes franceses se unem aos operários, na luta por melhoras no setor educacional e por direitos trabalhistas.

de 1930. Dado o contexto de repressão e de busca de legitimação do poder militar, a reforma não atendeu os anseios estudantis em sua integralidade.

Inspirado no modelo de ensino superior estadunidense, com a reforma, as cátedras foram substituídas por departamentos; separou-se a equipe administrativa dos docentes e alunos, ampliando a distinção entre os que pensavam a política universitária e os que a executam; criou-se o sistema de créditos; o ciclo básico; cursos de curta duração; a participação estudantil e docente foi permitida em alguns órgãos de decisão; a organização interna dos cursos foi vinculada a Institutos, Faculdades ou Escolas, separados a partir de áreas de conhecimento; o vestibular passou a ser classificatório e suas exigências vinculadas ao então segundo grau a partir de provas com questões de múltipla escolha (OLIVEN, 1989; DURHAM, 2003; BOSCHETTI, 2007). Não houve, portanto, um redirecionamento da política de educação superior, visto que a formação continuou voltada, sobretudo, à profissionalização direcionada às necessidades do mercado de trabalho na indústria, além da manutenção da dependência do conhecimento produzido em centros estadunidenses e europeus.

A reforma universitária poderia ter tido o potencial de redimensionamento da política de educação superior, de superação da escola superior tradicional e a universidade conglomerada herdada do passado, expressão do “colonialismo educacional” (FERNANDES, 1975 p. 80), constituída enquanto privilégio social das classes dominantes, às necessidades da sociedade brasileira em transformação, instituindo o ensino, a pesquisa, a criação intelectual e o pensamento crítico. Contudo, o que se deu foi uma “reforma universitária consentida” (FERNANDES, 1975 p. 210), na medida em que o poder político conversador, dada as pressões sociais, bem como da própria ordem societária em seu estágio de capitalismo monopolista que requeria a ampliação do acesso à educação, absorveu estas demandas e as direcionou conforme seus interesses (FERNANDES, 1975).

A Reforma Universitária no contexto de ditadura militar acarretou consequências contraditórias. Ao mesmo tempo em que trouxe efeitos prejudiciais ao universo acadêmico, dada a censura sofrida, foi o momento em que o processo tardio da constituição da universidade brasileira recebeu maior estímulo. Assim, houve a aposentadoria compulsória de professores e pesquisadores experientes, demissão de reitores, redução da autonomia administrativa e financeira, cerceamento de currículos, bibliografias, entidades estudantis e também a ampliação

de recursos destinados à pós-graduação⁵⁵, extensão de infraestrutura, implantação do regime de tempo integral e de dedicação exclusiva aos docentes e o crescimento do número de vagas nas instituições públicas (CUNHA, 2000).

Somam-se aos efeitos contraditórios da reforma universitária em um contexto de ditadura militar, o desmantelamento da escola pública de ensino fundamental e médio. A promulgação da Lei n. 5692, de 1971, tornou compulsoriamente o então 2º Grau em ensino profissionalizante e técnico, como uma forma de conter a demanda por ensino superior, (MOEHLECKE, 2004). Essa lei, somada ao discurso de combate à subversão, corroborava para que a escola de ensino fundamental e médio ficasse reduzida a alfabetização e treinamento de mão de obra para o mercado de trabalho. Os alunos de escolas públicas que conseguissem terminar o ensino médio estariam destinados à entrada no mercado de trabalho, tendo em vista que a educação que lhes era ofertada não traria condições para a inserção em uma universidade pública, dados os critérios de ingresso. Os filhos da alta classe média e da burguesia, formados em boas escolas particulares, tornaram-se clientela principal das universidades públicas gratuitas (CHAUÍ, 2001).

Vale ressaltar, ainda, que, entre os anos de 1968 a 1973, o Brasil logrou do chamado “milagre econômico”. O discurso do “milagre” considerava apenas as taxas de crescimento econômico, que foi em média de 10% ao ano, chegando a 13,6%, em 1973. Porém, esse crescimento rápido se deu de maneira desigual. Enquanto, em 1960, os 10% mais ricos retinham cerca de 39,6% da renda nacional, em 1980, a porcentagem passou para 50,9%, ou seja, metade da renda produzida no país era destinada a uma minoria, refletindo e ampliando as desigualdades socioeconômicas. Tais dados não eram tão visíveis na época para a população em geral, dada a transição de uma sociedade predominantemente rural para urbana, a ampliação da população economicamente ativa e a oferta de empregos, agora nas indústrias e serviços⁵⁶. (SAVIANI, 2008a).

⁵⁵ A reforma permitiu, concomitantemente, o desenvolvimento de modelos e ações que oportunizaram um cenário universitário mais homogêneo e unificado nacionalmente, tendo como base a indissociabilidade entre ensino- pesquisa-extensão. Esta vinculação somada à profissionalização dos docentes, viabilizada também pelo regime de tempo integral, dedicação exclusiva, e valorização dos títulos de mestrado e doutorado, favoreceu a consolidação da pós-graduação no Brasil. Órgãos como CAPES, CNPQ, e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), passaram a financiar bolsas de estudos para formar mestres e doutores, dada a demanda de qualificação (CATANI; OLIVERIA, 2002)

⁵⁶ Tal conjuntura estava ligada ao movimento mundial das décadas de 1950 a 1970 de crescimento da indústria e da economia. Os bens e serviços que eram restritos às minorias se voltaram para os mercados de massa, a era do automóvel se consolidara. Neste contexto o homem visto como sinônimo de consumidor faz parte do chamado grande salto, que visava a busca de uma economia

A desigualdade econômica e social também se configurava como desigualdade educacional. O fosso educacional iniciava desde a escola primária. Na década de 1960, cerca de 40% da população era analfabeta e menos de 50% das crianças entre 07 a 14 anos estavam matriculadas em escolas (DURHAM, 2003). Entre 1964 a 1973, as matrículas no ensino primário cresceram 70,3%, no secundário, 332% e no superior, 744,7%. Concomitantemente, a Constituição Federal de 1967, eliminou a obrigatoriedade de destinar um percentual mínimo de recursos para a educação, o que acarretou a redução dos recursos: em 1970, 7,6% dos recursos da União foram repassados para a educação; em 1975, 4,3%, e somente em 1978 esse valor passou para 20%⁵⁷(SAVIANI, 2008a).

A redução de recursos para a educação faz parte de um cenário de crescimento do número de vagas em instituições privadas de ensino superior, conforme é possível observar nas informações contidas na Tabela 1:

Tabela 1 – Número de matrículas do ensino superior público e privado no Brasil (1933-1990)

IES PÚBLICAS			IES PRIVADAS		TOTAL
ANO	Número	%	Número	%	Número
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080

Fonte: DURHAM, 2003 com base no Censo e Sinopse Estatística do Ensino Superior, MEC.

Observa-se que, até a década de 1965, as matrículas se concentravam em IES públicas e a partir da ditadura militar em instituições privadas, representando a

modelo de sociedade industrial e criava como alternativa uma possibilidade de reestruturação e reforma do capitalismo, um avanço na globalização e na internacionalização da economia, o que repercutiu em um impacto da tecnologia gerada pela alta pesquisa na indústria civil, inovação na tecnologia de informação e na engenharia genética nos países centrais (HOBBSAWN, 1995).

⁵⁷ A Constituição Federal de 1934 determinava o repasse para a educação de 10% dos recursos da União e 20% dos estados e municípios. Com a C.F. de 1946 o percentual doí de 12% da União e 20% dos estados e Municípios. Em 1967: 0% da União e 20% dos Municípios. E C.F de 1988 determinou 18% da União e 25% dos estados e municípios

progressiva mercantilização e empresariamento do ensino superior. A presença de empresários do ensino no Conselho Federal de Educação, bem como a influência de organismos internacionais, contribuiu com este processo. Assim como no desenvolvimento socioeconômico, a ampliação do número de matrículas não resultou em uma democratização do ensino superior. De maneira geral, o acesso a este se manteve restrito, principalmente às classes médias e altas. Ademais, o fortalecimento de escolas isoladas e privadas favoreceu os empresários que não possuíam interesse no desenvolvimento de pesquisas- espaço que foi aberto nas IES públicas a partir da criação de órgãos como a CAPES e CNPq.

Além disso, em 1968, foi publicada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, vinculado ao então Ministério da Educação e Cultura, a pesquisa intitulada “Caracterização socioeconômica do estudante universitário”. Esse estudo realizado em diferentes capitais do país, em IES públicas e privadas, demonstrou que, em geral, o quadro de discentes universitários da época era composto predominantemente por homens, solteiros, de 18 a 22 anos, que estudavam no turno diurno, oriundos de escolas particulares, cujas famílias eram majoritariamente nucleares, com pais que possuíam ensino médio ou superior, com remuneração alta e com propriedades como casas, sítios e automóveis. Dados esses, somados às diferenças regionais⁵⁸, reiteram a quem era destinado o ensino superior.

Além disso, o crescimento quantitativo de IES e a inserção das classes médias no ensino superior refletem a vinculação entre a condição socioeconômica e as oportunidades educacionais. Na medida em que a sociedade de classes se consolida e alguns setores da população ascendem socialmente, esses passam a absorver as oportunidades educacionais, também no nível superior. Essa era e é tida como possibilidade de participação nos processos socioeconômicos e de mobilidade social. Assim, ao mesmo tempo em que as classes médias, dadas suas condições econômicas ingressam no ensino superior, alteram a estrutura da distribuição das oportunidades educacionais, essas ficam omissas em relação à monopolização das oportunidades e da sua relação com as estruturas de poder no regime de classes brasileiro (FERNANDES, 1975).

Do “milagre econômico”, de meados dos anos 1960 e princípio dos anos 1970, a década de 1980 é marcada por intensas desigualdades socioeconômicas

⁵⁸ Em 1986, 55,6% das matrículas em IES se localizavam na região sudeste e 19,1% na região Sul (DURHAM, 2003). Ou seja, se concentravam nas regiões de maior desenvolvimento econômico.

acarretadas por um modelo de crescimento econômico que favoreceu a concentração de renda para poucos⁵⁹. Ademais, o país não completou o processo de substituição de importações ao qual se propôs, os preços internos entraram em órbita ascendente, além de possuir uma elevada dívida externa. Tal cenário é parte e reflexo da crise mundial que atingiu o mundo capitalista nos anos 1970⁶⁰. Essa foi caracterizada por custos elevados com a produção intensiva em recursos naturais, a partir da crise do petróleo em 1973 e o esgotamento da base produtiva da II Revolução Industrial e por aspectos financeiros como o crescimento da dívida pública e a crise do modelo de bem-estar social europeu, somadas à crise do México que declarou que não pagaria os credores externos, gerando desconfiança em relação a todos os países da América Latina. O Brasil chega aos anos 1980 destinando altos recursos para o pagamento da dívida externa, não realizando investimentos e com um cenário de estagflação (inflação alta e atividade produtiva estagnada).

O período da ditadura militar finda com um fosso de desigualdades econômicas, sociais e educacionais. As políticas destinadas à educação superior não rompem com o modelo de escolas isoladas herdadas desde o Brasil colônia e favorecem o empresariamento do ensino superior. O acesso às IES manteve-se voltado à formação de profissões liberais e destinado a uma parcela da população oriunda das elites e classes médias. A “reforma universitária consentida” vincula-se à “revolução dentro da ordem” (FERNANDES, 1975; 2005), mantendo o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro e de ensino superior dependentes e as oportunidades educacionais, sobretudo, ao ensino superior, enquanto privilégio social. Destarte, no item seguinte, trata-se da educação superior no final do século XX, a sua expansão com o aprofundamento de seu empresariamento, vinculado também a orientações de organismos multilaterais e a implantação de políticas respaldadas na teoria neoliberal.

⁵⁹ Em 1960 os 10% mais ricos da população economicamente ativa detinham 39,6% da renda nacional, e em 1980 passaram a lograr 50,9%. Já os 20% mais pobres ganhavam 3,9% da renda nacional, e em 1980 decresceram para 2,8% (CARVALHO, 2007).

⁶⁰ Os modelos de gestão de mão de obra taylorista/fordista, que sustentaram o padrão de acumulação do modo de produção capitalista durante o período pós Segunda Guerra Mundial, entraram em crise na década de 1970. Os elevados índices de custos a mão de obra na produção, devido os direitos conquistados pela classe trabalhadora, o crescimento da dívida pública via bem-estar social, a inflação em rápida ascensão, os maciços aumentos dos meios circulantes do mundo, e o déficit americano, acarretaram um novo colapso, tendo como marco a crise do petróleo de 1973 (HOBSBAWN, 1995).

2.4 A educação superior no final do século XX: da Constituição Federal aos anos 2000

O cenário socioeconômico da década de 1980, no Brasil, foi caracterizado por inúmeras transformações acarretadas pela crise no modo de produção capitalista na década de 1970, bem como pelo processo de abertura política que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e a retomada e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais.

A educação formal como direito de todos é inserida no rol dos direitos sociais da Constituição. Em seu artigo 6º, afirma que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). Já o artigo 205 declara que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Concomitantemente ao avanço em termos formais acerca da educação como direito, avançam políticas baseadas no ideário neoliberal, garantindo a continuidade e o aprofundamento do processo de mercantilização dos direitos sociais.

As mudanças na base produtiva do sistema capitalista, a partir da década de 1970, são marcadas pelo desenvolvimento de uma nova etapa de integração internacional dos mercados. Esses processos transformaram também o papel do Estado, minimizando sua atuação no que tange à atividade produtiva, por meio de práticas de privatizações, abertura de mercados, bem como na execução das políticas sociais e educacionais. A reforma do Estado em países como Brasil, que não completaram sua matriz produtiva nos moldes da II Revolução Industrial, tampouco vivenciaram políticas de bem-estar social⁶¹ nos moldes europeus, fez-se

⁶¹ Com a intervenção estatal na atividade produtiva, propagou-se o chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, paralelamente ao desenvolvimento do modelo de gestão da mão de obra *taylorista/fordista*. Coube ao Estado canalizar o fundo público tanto para o financiamento de capital quanto para a reprodução da força de trabalho. O fundo público – a partir da perspectiva de Keynes adotada pelos Estados, sobretudo pelos países desenvolvidos – passou a ter um papel ativo na administração macroeconômica, isto é, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Assim, o bem-estar ainda deveria ser buscado individualmente no mercado, mas as ações estatais eram aceitas: na área econômica, para garantir a produção; e, na área social, com vistas à regulação das relações sociais, bem como para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho, como

necessária para que este integrasse a nova ordem mundial, implicando também reformas no que tange a aspectos da formação do trabalhador que respondam a essa nova etapa de globalização.

Os governos que sucederam a redemocratização no Brasil passam a implantar políticas respaldadas no aporte teórico neoliberal. Nesse sentido, em 1989, no chamado Consenso de Washington, com o suporte de organismo internacionais, sobretudo do Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), os parâmetros neoliberais são ditados, sobretudo, aos países em desenvolvimento da América Latina. Entre as conclusões e recomendações desse Consenso, está a ampla reforma do Estado, a partir da não intervenção deste na atividade produtiva, com práticas de privatizações, aberturas de mercados e diminuição de sua atuação nas políticas públicas, entre as quais a educação.

A reforma do estado brasileiro nos moldes do neoliberalismo seria necessária para ajustá-lo às novas exigências de uma economia de mercado globalizado na produção e no consumo, às consequências da implantação de uma “era da informação”, às peculiaridades da vida no ambiente da globalização (WILHEIM, 1999). Nesta via, para os defensores de tal projeto sociopolítico:

Na reforma do Estado em curso, uma tarefa fundamental é delimitar com clareza a área de atuação do Estado [...]. Não vejo sentido em médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem o mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais. Mas distingo, entre as atividades não-exclusivas, as atividades sociais e científicas que devem passar para o terceiro setor, da produção de bens para o mercado, que deve ser privatizada se não se tratar de monopólio natural. [...]. Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não-estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, ao passo que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que não necessitam de subsídio estatal, são melhor executadas pelo setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1999 p. 91).

Assim, parte de premissas político-ideológicas de reinvenção da sociedade civil, mediante sua ampla participação para promover a governabilidade e a renovação do aparelho estatal, com a articulação entre as esferas estatal e privada. A partir de um pressuposto ideológico de ineficiência do Estado, e de que o mercado é portador de racionalidade sociopolítica, além de ser o principal agente do bem-

estar do país, os direitos sociais como educação, saúde e cultura são postos no setor de serviços abrangidos pelo mercado.

Nesse contexto, as políticas sociais são caracterizadas como paternalistas, suscitando o desequilíbrio, bem como custo excessivo do trabalho e devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados. A Reforma acaba por estreitar “o espaço público democrático dos direitos” e expandir o espaço privado para além das atividades vinculadas à produção econômica, abrangendo também o campo dos direitos sociais da classe trabalhadora (CHAUÍ, 1998) e que neste momento histórico passam a ser tratados como direitos do consumidor (BEHRING, 2009).

Considera-se o mercado como incapaz de, democraticamente, atender direitos como saúde, educação, emprego e moradia, tendo em vista que direitos não são mercantilizáveis, pois dizem respeito à vida humana na sua objetividade e subjetividade. Desse modo “o desmonte do Estado nestas áreas significa o desmonte de direitos” (FRIGOTTO, 2000 p. 186) e a ampliação da mercantilização de todas as instâncias da vida do homem.

A inovação tecnológica passa a ser indispensável para aumentar a composição orgânica do capital e ampliar a produtividade e a apropriação da mais-valia relativa, conseqüentemente, centralizando e concentrando mais o capital. A educação e a formação no ensino superior são concebidas como fator econômico, tendo em vista que o processo de reestruturação produtiva demanda a qualificação da mão de obra para a produção. Educação que aparece como fetiche que, por si só, seria capaz de operar um milagre de equalização social, econômica e política entre sujeitos, grupos, classes, nações (FRIGOTTO, 2000), desconsiderando, assim, as expressivas desigualdades constantes na estrutura econômica, política e social do país.

As alterações na política de educação superior a partir de um projeto de formação de recursos humanos demandados por um mercado competitivo e globalizado, e de reordenamento das funções públicas e privadas, iniciam-se durante os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco⁶².

⁶² Destaca-se entre as principais políticas destinadas a este setor nos governos Collor e Itamar Franco a tentativa de transformar da universidade pública em uma categoria de organização, retirando a condição de servidor público dos trabalhadores da educação; a desnacionalização de setores estratégicos do país, como a política de Ciência e Tecnologia, tendo em vista uma maior integração com o mercado mundial; a proposta de extinção da Coordenação de Aperfeiçoamento de

Todavia, é no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se desenvolvem com maior intensidade, sobretudo no que se refere à identificação da educação como um serviço público não estatal, que legitima a desresponsabilização do Estado, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento, bem como o estímulo ao empresariamento (LIMA, 2007).

Tal reordenamento esteve em consonância com os documentos produzidos pelo BM (1995). Esse organismo diagnosticava que as universidades públicas, por serem financiadas pelo Estado, eram partes responsáveis pelas crises fiscais e que, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos, além de considerar injusto que a sociedade financiasse universidade pública para setores de renda mais alta da sociedade (CISLAGHI, 2011), sem questionar a não universalidade e a meritocracia nos processos seletivos de ingresso. Emanou do mesmo preceito de ineficiência do Estado que legitimou os processos de privatização e de transferência para o setor de privado da prestação de serviços que englobam os direitos sociais.

No documento *“La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia”* (1994), o Banco Mundial faz quatro grandes recomendações para maior “eficiência, qualidade e equidade” no ensino superior nos países da América Latina e Caribe, sem aumentar o gasto público, sendo estas: 1) Fomentar a diversificação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas; 2) Incentivar a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos, e a vinculação entre financiamento fiscal e os resultados; 3) Redefinir a função do governo no ensino superior; 4) Adotar políticas destinadas a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995). A educação superior seria dever do Estado, mas não atividade exclusiva, cabendo a este regular, e ao mercado financiar. Tais indicações vêm sendo incorporadas pelo governo brasileiro desde então, sobretudo no que se refere à diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos, bem como das suas fontes de financiamento.

A diversificação das fontes de financiamento esteve e está relacionada com a

Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); a não destinação de recursos mínimos em educação, determinados pela Constituição Federal; a criação do Programa de Avaliação institucional das Universidades Brasileiras (Pauib); a promulgação Lei 8.959/94 que autoriza captação de verbas privadas para o financiamento de atividades acadêmicas; Início do processo de elaboração do arcabouço político e jurídico de implantação da política de educação superior a distância (LIMA, 2007).

identificação da educação como um serviço público não estatal. Posto que a educação é um bem público e as instituições, tanto públicas como privadas, prestam esse serviço público não estatal, a destinação de verbas públicas para instituições privadas e o financiamento privado para as instituições públicas legitimam e diluem as fronteiras entre o público e privado (LIMA, 2007). Amplia-se, portanto, o empresariamento da educação superior na medida em que as instituições públicas, diante da redução de verbas estatais, são pressionadas a racionalizar os gastos, estabelecendo uma relação custo/benefício (CATANI; OLIVEIRA, 2005) e a buscar recursos no setor privado. Diante desse cenário, a produção do conhecimento é direcionada às demandas de mercado, ao mesmo tempo em que as instituições privadas recebem verbas públicas, sobretudo a partir de incentivos fiscais, situação que se amplia a partir dos anos 2000.

Somando-se às indicações do Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS), (*General Agreement on Trade in Services- GATS*), em 1995, incluiu a educação no rol dos serviços que deve ser oferecido no mercado. Tal acordo representou a oposição da concepção de educação como bem público e direito fundamental.

É também nos anos 1990 que a UNESCO assume o protagonismo em relação às políticas de educação superior. Em 1998, essa organização realizou a *Conferência Mundial sobre Educação Superior para o século XXI: Visão e Ação*, cuja declaração oriunda de tal conferência representou a defesa de que o Estado deveria ser responsável por tais políticas, fazendo oposição neste aspecto às indicações do Banco Mundial (CALDERÓN; et al, 2011).

O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais (UNESCO, 1998).

Mesmo reconhecendo a participação do setor privado, nessa primeira conferência, a UNESCO considera como essencial a participação do Estado no que tange ao financiamento da educação superior. Contudo, em 2009, o documento oriundo da *Conferência Mundial sobre Ensino Superior: As Novas Dinâmicas do*

Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social, realizada em Paris, na sede na UNESCO, em que a função do Estado como financiador deixa de ser essencial, reduzindo-se a fornecer suporte econômico, estimulando a participação do setor privado a partir de parcerias público-privadas. Este organismo afirma que:

A educação é um bem público, porém financiamento privado deve ser estimulado. Enquanto todos os esforços devem ser tomados para aumentar o financiamento público do ensino superior, é necessário reconhecer que os financiamentos públicos são limitados e podem não ser suficientes para desenvolver o setor rapidamente. Outras fórmulas e fontes de financiamento devem ser encontradas, especialmente as baseadas no modelo de parceria público-privado (UNESCO, 2009)

Observa-se, portanto, que após uma década do primeiro comunicado da UNESCO para a Educação Superior, essa organização passa a explicitar a concepção da educação como mercadoria⁶³, incorporando os princípios do aporte teórico neoliberal disseminado na década de 1990 e inclusos nas orientações do Banco Mundial e da OMC (CALDERÓN; et al, 2011).

Ainda no rol de documentos internacionais que tiveram incidência nos países subdesenvolvidos como o Brasil, está a Declaração de Bolonha de 1999. Resultado do encontro de diversos ministros da educação de países europeus na Universidade de Bolonha, nesse documento, governos dos 29 países signatários comprometeram-se a reformular seus sistemas de educação superior, tendo em vista a retomada da hegemonia europeia na produção do conhecimento. Foram implantados programas de desenvolvimento curricular, projetos de cooperação entre as universidades europeias, mobilidade estudantil e docente, programas integrados de estudo, formação e profissional, a partir da concepção de que o conhecimento seria o principal capital das nações. Tais ações objetivaram a ampliação da competitividade da Europa em relação às demais regiões, bem como fortalecer poder local e possibilitar o avanço do bloco econômico da União Europeia (LIMA, 2007).

Entre as críticas de tal documento, está a redução do tempo de formação, sobretudo em contextos de países subdesenvolvidos, cuja qualidade da formação básica, em geral, é inferior a da Europa. Ou seja, são regiões com grandes diferenças sociais, econômicas e culturais, cuja transposição de modelos de

⁶³ Em outros tópicos do documento também é explicitada a concepção empresarial da educação superior.

políticas educacionais não deveriam se dar de forma simplista e desconsiderando tais desigualdades.

No âmbito nacional, foi durante o governo FHC, em 1996, que se reformula a LDB, e a diversificação das modalidades do ensino superior é instituída, conforme as orientações do BM. Sob o viés da diferenciação e da diversificação, as instituições são levadas a ter uma natureza jurídica e organização acadêmica diferenciadas. Desenvolve-se o processo de divisão entre instituição de pesquisa e instituição de ensino, com diferentes graus de autonomia, havendo divisões sobre o que ensinar e pesquisar. A cada universidade, exceto aquelas consideradas de excelência, compete ensinar ou pesquisar algo bastante específico à sua realidade e às condições de obtenção de êxito (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Surge uma gama de diferentes instituições de ensino superior: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores⁶⁴, que novamente privilegiam o modelo de IES privadas e isoladas.

A incidência das orientações dos organismos internacionais também se dá nas seguintes ações no governo de FHC: aprovação do Plano Nacional da Educação de 1997, indicando a expansão do ensino superior privado como estratégia fundamental para a ampliação do acesso; Ensino a distância (EaD) previsto na LDB, e associado à oferta de ensino para os seguimentos mais pauperizados; Direcionamento do EaD para treinamento e formação de professores; Criação de consórcio entre as universidades brasileiras para a realização de cursos à distância; e a criação, em 1999, do Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior. Ou seja, a reformulação da educação superior teve por base a diversificação das instituições e dos cursos, a privatização interna da universidade pública, bem como o seu empresariamento (LIMA, 2007).

A educação superior sob o viés da diversificação e diferenciação acaba por segmentar a formação dos diferentes sujeitos. Ao aluno de graduação não é garantido o direito de uma educação e formação com possibilidade de acesso aos âmbitos ensino-pesquisa-extensão. O acesso à universidade de excelência acaba por ser destinado a um número reduzido de sujeitos. Aos demais esta possibilidade não é garantida, cabendo a formação rápida ao mercado de trabalho.

⁶⁴ A universidade é caracterizada pela produção intelectual institucionalizada, pela qualidade da pesquisa; Centros universitários pelo ensino de excelência; os demais formatos dedicam-se ao ensino. Além dos cursos de graduação, há a criação de cursos pós-secundários, e cursos de caráter sequencial, tanto nas IES como nas escolas técnicas e centros tecnológicos.

Ao mesmo tempo, é aberto espaço para que a graduação se reduza a um ensino médio avançado para a formação rápida de mão de obra qualificada e a pós-graduação se torne um “funil seletivo” de docentes e estudantes, aos quais é reservada a “verdadeira formação universitária”. Nesse movimento, somado a privatização do ensino superior, o rebaixamento da graduação, desde a década de 1990, pode representar o que foi realizado com as escolas de ensino fundamental e médio nos anos de ditadura militar, na década de 1970 (CHAUI, 2001).

A política de educação superior, a partir do remodelamento do modo de produção capitalista, passa a ser utilizada como uma das explicações para o baixo crescimento econômico dos países, colocando a ampliação do nível de escolaridade da população como condição de inclusão de novas tecnologias. Concomitantemente, o Brasil se torna terreno fértil para esse mercado, tendo em vista o baixo percentual de sujeitos que frequentavam e concluíam cursos superiores e a possibilidade de abertura de novas instituições privadas para atender essa demanda. Assim, os documentos dos organismos multilaterais, ao darem à educação superior o status de serviço a ser comercializável, possibilitaram também a constituição de uma nova área de investimento para o capital internacional na busca de novos mercados (LIMA, 2007).

Nesse processo de empresariamento da educação, no final do século XX, as IES privadas já detinham 69% das matrículas, como é possível observar na tabela 2.

Tabela 2 – Número de matrículas do ensino superior público e privado no Brasil (1995-2001)

IES PÚBLICAS			IES PRIVADAS		TOTAL
ANO	Número	%	Número	%	Número
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2001	939.225	31,0	2.091.529	69,0	3.039.754

Fonte: DURHAM, 2003 com base no Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior, MEC.

O crescimento das matrículas em IES privadas refletem as políticas de ajuste econômico nas políticas públicas. Nas IFES, a década de 1990 é marcada pelo congelamento dos salários dos servidores e pelo corte de gastos em infraestrutura e

custeio. As despesas com o pagamento da remuneração dos servidores passaram de R\$ R\$ 9.823 bilhões, em 1990, para R\$ 7.591 bilhões, em 2006, representando uma redução de 22,72%; os gastos com manutenção das IFES passaram de 0,054% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1995 (primeiro ano do governo FHC), para 0,026% e as verbas para investimento que em 1990 eram de R\$ 508 milhões, caíram para R\$ 10 milhões, em 1998 (SANTOS, 2013). Por conseguinte, o desmantelamento da universidade pública caminhou ao lado da ampliação do setor privado.

As políticas de educação superior findam o século XX voltadas ao setor privado. O acesso, que historicamente foi destinado à elite, se mantém às classes médias e altas, ou seja, permanece sendo privilégio de poucos. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento do modo de produção capitalista demanda desenvolvimento de tecnologias e de trabalhadores qualificados, o Brasil ainda mantém uma relação dependente com os países hegemônicos. Além de exportar tecnologia, grandes empresas multinacionais passam também a comercializar o ensino. As universidades públicas, enquanto espaços em que poderiam se desenvolver pesquisas e tecnologias em prol dos interesses sociais, são desmanteladas.

Desse modo, reitera-se que a “universidade” enquanto instituição social se relaciona com modelo de desenvolvimento, (re) produzindo condicionantes sócio-históricos e expressando os valores sociais hegemônicos e o desenvolvimento social ao qual se almeja. Assim, os períodos do Brasil Colônia e Império consolidaram uma sociedade agrária, exportadora, dependente, escravista e latifundiária, cuja educação formal estava voltada aos interesses individuais e manutenção do status quo. O modelo de escolas superiores transplantado para o país representava uma formação instrumental voltada a profissões liberais. Com a República, sobretudo no XX, há uma expansão quantitativa de IES, demandadas pela consolidação do capitalismo e da sociedade de classes no Brasil, contudo, o modelo de educação superior, ainda com o surgimento de universidades, não rompeu com o herdado do passado.

De interesses individuais aos interesses do modo de produção capitalista, o ensino superior passou a incorporar, além das elites econômicas, a classe média da população. As possibilidades de mudanças sociais progressivas vinculadas à ampliação e à democratização das oportunidades educacionais foram suprimidas

pelas classes dominantes, conservando os seus privilégios e se relacionando de forma tênue com o desenvolvimento social. A dependência econômica, social e educacional se manteve, visto que, para transformar a universidade em uma instituição voltada à construção do conhecimento, ao pensamento crítico e a efetivação da democracia, é necessária uma transformação social na mesma ordem e vice e versa.

Considerando tais aspectos, o próximo capítulo visa contextualizar as atuais configurações das políticas de educação superior vinculadas à conjuntura socioeconômica, sobretudo no que diz respeito ao acesso às universidades públicas, assim como realizar o debate acerca da população historicamente excluída do ensino superior e a implantação da política de cotas nas universidades do Brasil.

3. A POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

O capítulo anterior possibilitou uma visão histórica acerca da educação superior como forma de compreender como a mesma foi construída no Brasil, seus processos de exclusão das classes populares ao seu acesso, e a maneira como esta produção de educação superior se relaciona com o desenvolvimento capitalista dependente. Reforça-se que esta leitura parte da compreensão que a educação não pode ser dissociada do contexto político, social, econômico e histórico (SAVIANI, 1996).

A educação formal, incluída a superior, que poderia estar direcionada predominantemente à promoção do homem, pelo conhecimento dos elementos de sua situação, abrindo espaço para a intervenção e transformação da realidade (SAVIANI, 1996), no âmbito da sociedade capitalista acaba por fornecer conhecimentos e mão de obra necessária à sua (re) produção e expansão, assim como os valores que legitimam os interesses das classes dominantes (MÉSZAROS, 2008). Desse modo, formação ao mercado, assimilação da ideologia dominante, e, principalmente, a partir do período da ditadura militar, educação enquanto mercadoria são elementos que se relacionam e se caracterizam quantitativamente e qualitativamente as políticas de educação brasileiras.

Na mesma perspectiva, a educação precisa ser compreendida como uma atividade humana e em sua unidade dialética com a totalidade, que se realiza enquanto um processo que se associa às necessidades e anseios dos homens, em dado contexto histórico-social. No âmbito da sociedade capitalista, está inserida nas relações de classe, sendo estas determinadas pelas relações de produção (CURY, 2000). Relações de classes que possuem interesses antagônicos, em que a burguesia que aqui se formou a organiza conforme seus interesses e, sobretudo, no que diz respeito ao acesso ao ensino superior, para a manutenção de privilégios.

Ao mesmo tempo, esta relação universidade e sociedade é permeada por conflitos, contradições e resistências que visam à sua transformação. Tendo como base estas considerações preliminares, este capítulo primeiramente contextualiza o cenário econômico e político do Brasil nos governos Lula e Dilma, e adentra as (re) configurações da política de educação superior no período, para, posteriormente,

debater a política de cotas nas IES.

3.1 Governos Lula e Dilma: Conciliação de classes e a “pátria educadora”

Em consonância com o apresentado no capítulo II, o século XX finda com a implantação e implementação de políticas respaldadas no aporte teórico neoliberal e com um modelo de educação superior majoritariamente voltado às IES privadas, que concentravam aproximadamente 70% das matrículas. A implantação de programas como o Financiamento Estudantil (FIES)⁶⁵ possibilitou que novos contingentes da população acessassem este nível de ensino, mas, ainda assim, sem possibilitar o ingresso das classes de rendas mais baixas, e/ou de grupos historicamente excluídos. Tampouco houve políticas que visassem à expansão e democratização da universidade pública.

Após oito anos de governo FHC, marcado por políticas macroeconômicas que priorizavam ajustes fiscais e privatizações em detrimento das políticas sociais, a eleição de Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2006/ 2007-2010), membro do Partido dos Trabalhadores (PT), representou, para alguns setores da esquerda, a possibilidade de rompimento com as políticas econômicas de recorte teórico neoliberal dos governos anteriores (PEREIRA, 2012). Apesar de tais expectativas, vinculadas ao reconhecimento de sua história enquanto líder popular, operário e sindicalista, Lula, ao assumir a presidência, não rompeu com a política macroeconômica de seu antecessor, sobretudo no que diz respeito à estabilidade econômica, baseada em metas de inflação, taxas de câmbio e superávit primário.

Em seus governos, Lula garantiu altas taxas de lucros à indústria, ao agronegócio e ao capital financeiro⁶⁶, por intermédio da redução de impostos, de

⁶⁵ O Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Foi criado em 1999 durante o governo FHC. Em 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano (Disponível em <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html> Acesso em 15.06.2014).

⁶⁶ O capitalismo financeiro diz respeito à fase atual deste modo de produção, na qual soma-se à mundialização da economia, monopólios e oligopólios, a fusão entre o capital industrial e o bancário, que dá origem ao chamado capital financeiro. Neste processo, o capital que rende juros, representado pelos bancos, companhia de seguros, fundos de pensão e sociedades financeiras de investimento, que contam com o suporte dos Estados, ofusca o caráter antagônico da relação capital e trabalho, e separa o proprietário do capital do processo produtivo. O “dinheiro que gera dinheiro” aparece como se fosse capaz de se reproduzir sozinho, ocultando a produção direta, que envolve a exploração do trabalho (IAMAMOTTO, 2008).

benefícios empresariais e da ampliação do gasto público. Não obstante, houve uma significativa ampliação de programas sociais, como o “Bolsa Família”, bem como a redução do número de brasileiros localizados na linha da extrema pobreza, de desempregados, aliadas a uma política que garantiu uma relativa valorização do salário mínimo, e o incentivo à regulamentação do trabalho autônomo, de micro e pequenas empresas (PEREIRA, 2012).

Lula desenvolveu uma política de conciliação de classes que atendeu tanto a elite econômica quanto os trabalhadores, ainda que de forma limitada. A ascensão dos mais pobres e da classe média ao consumo, possibilitou que o então presidente findasse o seu segundo mandato com aprovação de 87%⁶⁷, e elege-se sua ex-Ministra de Minas e Energia e da Casa Civil, e candidata também pelo PT, Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016).

O governo de Dilma deu continuidade às políticas econômicas e sociais do governo anterior. Também manteve em sua base aliada partidos que até a eleição de Lula não compartilhavam os mesmos projetos societários defendidos *a priori* pelo PT. Entre tais partidos estavam: Partido Progressista (PP), Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Liberal (PSL), e o Partido Liberal (PL). Ademais, foi em seu governo que os efeitos da crise financeira do sistema econômico mundial, iniciada em 2008 nos EUA, proliferaram-se para além dos países desenvolvidos, atingindo os mercados emergentes, como, por exemplo, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Em suas diretrizes econômicas mais gerais, Dilma manteve basicamente o receituário do segundo governo Lula: crescimento econômico com ênfase na expansão do mercado interno; incentivo à produção de *commodities* para a exportação (beneficiando especialmente o capital vinculado ao agronegócio); redução de tributos que beneficiam os grandes capitais (industrial, construção civil etc), mantendo uma política financeira preservadora – em grande parte de seu governo – dos juros altos, procurando garantir o apoio do sistema financeiro. Somente em alguns poucos momentos, quando as repercussões da crise internacional começaram a se intensificar no Brasil, é que o governo Dilma ensaiou uma política de redução de juros; o enorme descontentamento que encontrou no mundo financeiro a fez voltar rapidamente para a política de juros altos (ANTUNES, 2015 p.13).

⁶⁷ Conforme notícia “Popularidade de Lula bate recorde e chaga a 87%, diz Ibope”. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em 19.07.2017.

Enquanto nos últimos anos do governo Lula os efeitos da crise internacional foram postergados com a continuidade de sua política econômica, a presidenta Dilma, em seu segundo mandato, adota políticas de ajuste fiscal na tentativa de estancar os seus desdobramentos e responder à pressão das elites financeiras. Logo, a pretensa harmonia e conciliação de classes dos governos petistas passam a ser suprimidas paulatinamente. Em 2015, o primeiro ano do segundo mandato de Dilma, concretiza-se uma vigorosa crise que é possível defini-la em uma equação de três variáveis: ética, política e econômica, uma estando diretamente relacionada com a outra. Naquele cenário, os partidos que até então davam sustentação ao governo deixam de compor a base aliada. Ganham visibilidade os escândalos de corrupção, comprometendo membros de cúpula petista, entre os quais está o próprio ex-presidente Lula, assim como o envolvimento dos mesmos partidos que até então eram coligados ao PT, com destaque ao PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer.

A crise do governo atinge seu ápice quando, em dezembro de 2015, é autorizada pela Câmara Federal a abertura de processo *de impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff. Os argumentos que levaram ao pedido de impedimento versaram sobre desrespeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa, além de posições que incluíram suspeitas do envolvimento da então presidenta e de seu partido em casos de corrupção na Petrobrás, no âmbito da operação da Polícia Federal chamada de “Lava Jato”. O processo iniciou com a aceitação pelo então presidente da câmara dos deputados Eduardo Cunha (PMDB), posteriormente preso acusado de corrupção, da denúncia oferecida pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo, e pelos advogados Janaína Paschoal e Miguel Reali Júnior, e tramitou com aprovação do impedimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No dia 31 de agosto de 2016, o mandato da presidenta Dilma foi cassado.

Foram muitas as controvérsias em relação a esse processo dadas as discordâncias técnicas e jurídicas quanto à materialidade dos crimes, somada à perda de apoio político do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo. Esta última pode ser considerada a principal razão da aprovação do impedimento, o que configuraria um “golpe parlamentar”, visto que não há total anuência da legitimidade jurídica e material suficientes para o afastamento da presidenta eleita. Prevaleceu deste modo, o fator político, o que rompe com a normalidade constitucional de um país presidencialista com um sistema eleitoral representativo.

O vice-presidente Michel Temer (2016-2018), ao assumir a presidência da República, adota medidas de ajuste fiscal com apoio do poder legislativo, que atingem diretamente a classe trabalhadora. Entre essas medidas, destacam-se: a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, que, sob o discurso de flexibilização e modernização das Leis Trabalhistas, retira dos trabalhadores direitos historicamente conquistados; a proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma da Previdência (PEC 287/2016), que afirma o *déficit* da seguridade social e a necessidade de ampliar o tempo de contribuição dos trabalhadores e postergar a idade para aposentadoria; e a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55/2016, conhecida como a PEC dos gastos públicos, que limita o aumento dos gastos públicos à variação da inflação, durante os próximos 20 anos.

Limitar os gastos públicos atinge áreas como a educação e saúde, principalmente, entre outras. Ressalta-se que, nos últimos anos, a educação superior estava passando por um movimento de ampliação quantitativa, abrangendo parcelas da população que enfrentam barreiras para acessá-la. Ainda que estes obstáculos não tenham sido totalmente removidos, podem ser considerados avanços, que, com a redução do investimento público, podem acarretar retrocessos. Para melhor compreender esses processos, o próximo item versa acerca das principais transformações dessa política.

3.1.1 (Re)configurações da Educação Superior brasileira no século XXI: da expansão às novas modalidades de acesso.

Após uma década de contenção nos investimentos em educação superior pública, os anos 2000 marcam processos de reforma na política de educação superior, caracterizados pela “busca de uma nova organicidade ao novo modelo que vinha sendo implementado, por meio da definição de novos parâmetros, estruturas curriculares e expansão mais acelerada do acesso a esse nível do ensino” (CISLAGHI, 2011, p. 247). A expansão quantitativa e a diversificação das formas de acesso nas IFES podem ser consideradas marcas dos governos representado pelo PT, que são acompanhadas de contradições, pois, ao mesmo tempo em que expande as estruturas e vagas no ensino superior estatal, também estabelecem condições para a manutenção e ampliação do incentivo ao setor de ensino superior privado.

Neste ínterim, destaca-se que desde 2003 o governo Lula implementou Medidas Provisórias, Projetos de Leis, Leis, e Decretos que objetivaram a reformulação da educação superior (LIMA; PEREIRA, 2009). Em 2004, foi instalado pelo então Ministro da Educação, Tarso Genro, o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (Geres), tendo como objetivo a reformulação da universidade. No mesmo ano, este grupo divulgou o Documento “*Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma universitária*”, que partiu das seguintes concepções: Educação como um descaracterizado bem público, ou seja, se tanto as instituições públicas como as privadas prestam este serviço público, é permitida a alocação de verbas públicas em instituições privadas, e de verbas privadas em instituições públicas; Justiça social baseada na ideia de igualdade de oportunidades; e o Estado como regulador das novas relações entre público e privado (LIMA, 2007).

Outras propostas também foram apresentadas à Câmara dos deputados, como os PL n. 4212/04, n. 4221/04, e n. 7.200/06, que propunham alterar a LDB e efetuar uma Reforma Universitária. Estas acabaram sendo apensadas a outros PLs e incorporadas nas leis e decretos posteriormente promulgados, e, de maneira geral, estavam em consonância com as concepções do documento produzido pelo Geres: voltadas a atender os interesses do mercado, restringindo o financiamento das universidades federais e cedendo espaço para a intervenção privada e situando o Estado enquanto regulador das relações público e privadas, não o principal executor deste serviço. Esses projetos reafirmaram as concepções de desenvolvimento econômico e educação propagadas anteriormente: uma educação tecnocrática voltada à aceleração quantitativa da formação superior via esfera privada, em instituições isoladas, desvalorizando o ensino universitário em seu tripé ensino, pesquisa e extensão e descaracterizando educação enquanto um direito, uma atividade humana voltada à promoção dos sujeitos, à construção crítica do conhecimento e às necessidades sociais.

O delineamento da reforma universitária veio sendo construído ao encontro das diretrizes de organismos internacionais, sobretudo da UNESCO. Consoante com o apresentado no capítulo II, esta organização, vem assumindo o protagonismo em relação às políticas de educação superior, desde a década de 1990, tendo realizado nos anos de 1998, 2003 e 2009 Conferências Mundiais que produziram orientações para as políticas de educação superior de seus países-membros.

O documento oriundo da *Conferência Mundial sobre Educação Superior para*

o século XXI: Visão e Ação de 1998 apresentava a perspectiva do Estado como o principal agente da educação superior, inclusive em relação ao seu financiamento, sem negar, contudo, a participação de setores privados. Também recomendava as seguintes diretrizes: adequação da educação superior à globalização da economia e à sociedade da informação; implantação de mecanismo de avaliação, regulação e de gestão eficiente das verbas públicas e privadas; flexibilização da formação profissional, devendo esta estar voltada para empregabilidade e ao empreendedorismo; diversificação das IES e de suas fontes de financiamento; estímulo à transferência e uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e do EaD; e a cooperação internacional (LIMA, 2007).

Em 2003, a *Conferência Mundial sobre Educação Superior +5* qualificou a educação como um bem público e reiterou as orientações da Conferência de 1998, sobretudo no que diz respeito à expansão do acesso à educação via TIC e EaD e a essencialidade do financiamento público, com parcerias privadas. Sobre este último aspecto, em 2009, na *Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e desenvolvimento social*, a centralidade do Estado no financiamento da educação superior é substituída pela responsabilidade dos “investidores”, sejam eles públicos e/ou privados, incorporando definitivamente as orientações do BM (1994) quanto ao papel do Estado e a diversidade do financiamento, inclusive das instituições públicas.

Esses documentos relativos à educação superior produzidos pela UNESCO vão ao encontro das orientações para educação da ONU. Esta última lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁶⁸ no ano 2000, no qual estabelece como meta a universalização da educação básica para os países membros. Já em 2015, apresentou os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶⁹, cujo

⁶⁸ Em 2000 a ONU lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que possuíam as seguintes metas: redução da pobreza, universalização do ensino básico, igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, redução da mortalidade infantil, combate a HIV/AIDS, malária e outras doenças, sustentabilidade ambiental, estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2000). Estas metas deveriam ser atendidas até 2015.

⁶⁹ Em 2015 a ONU lança um novo documento, que complementa o anterior e foca no desenvolvimento sustentável. Intitulada “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável”, a declaração possui 17 objetivos, que se desdobram em 169 metas, sendo estes: 1) Erradicação da pobreza; 2) Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3) Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4) Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6) Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos; 7) Garantir acesso à energia barata, confiável,

Objetivo 4 determina: “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015), apresentando, assim, orientações para outros níveis educacionais.

Tendo como base este documento, a UNESCO juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), BM, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), ONU Mulheres, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), realizou o Fórum Mundial de Educação de 2015 (FME 2015), do qual resultou a *Declaração de Incheon “Educação 2030”: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*. No mesmo ano, também foi construído o *Marco de Ação para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4*.

Assim como as Conferências para a educação superior da UNESCO, ambos os documentos reforçam o vínculo da formação técnica, profissional e universitária ao mercado de trabalho, a necessidade de parcerias entre Estado e setor privado, o ensino a distância, o desenvolvimento e utilização de TIC, e a cooperação internacional. O financiamento público é destacado para os ensinos primários e secundários, enquanto o ensino superior deve ser ofertado na esfera privada, conforme descreve a meta do item 4.3 dos ODS: “Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e as mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo a universidade” (ONU, 2015). A educação superior quanto à mercantilização e ao empresariamento é explícita e orientada pelos organismos internacionais, que a articulam com a ampliação da internacionalização de IES privadas, TIC e EaD.

Destarte, o “projeto de reforma universitária”, aprofundado nos governos dos presidentes Lula e Dilma foi implementado no Brasil “a conta-gotas”, a partir de um

sustentável e renovável para todos; 8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; 9) Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; 10) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11) Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12) Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13) Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14) Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17) Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

conjunto de leis, medidas provisórias e decretos promulgados ao longo dos governos, em uma tentativa de diluir e enfraquecer o debate (LIMA, 2007). Ao ir implantando “aos poucos” decretos e leis, a possibilidade de um debate democrático acerca da educação superior foi suprimida. Associações de classe como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA), e o próprio movimento estudantil, por meio da UNE, que compunham o campo contra hegemônico (CISLAGHI, 2011), acabaram por ter suas “vozes” enfraquecidas neste processo.

A Reforma Universitária teve como escopo o tripé autonomia-financiamento-avaliação. Autonomia compreendida como liberdade acadêmica, condições jurídicas, administrativas, financeiras e de gestão. A política de avaliação ganhou destaque com a aprovação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em 2004, constituindo-se um dos pilares fundamentais desta reformulação, haja vista que o Estado assume como sua principal função a regulação e avaliação das IES. Em relação ao financiamento, o governo manteve a desoneração tributária para as instituições privadas e a captação de recursos privados para o financiamento das instituições públicas, sobretudo a partir das fundações de direito privado, medidas estas já vinham sendo implantadas durante o governo FHC (LIMA, 2007). Estes três elementos, portanto, vinculam-se à direção do empresariamento da educação superior.

Assim, entre as medidas a que pertencem a tal reforma “a conta-gotas” e que estão no centro do debate das organizações que resistem a ela, está a ampliação do ensino superior privado. Se, no final do governo FHC, o número de matrículas em instituições de ensino superior privadas representava 70% do total, em 2016, as estas detinham em torno de 75,3% das matrículas de graduação, enquanto a rede pública 24,7% (INEP, 2016). A tendência de incentivar as instituições privadas foi mantida, seja pela ampliação do FIES, quanto pela criação do Programa Universidade para Todos (ProUni)⁷⁰, bem como por meio do estímulo ao EaD⁷¹.

⁷⁰ O ProUni foi criado em 2004, tendo como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais e de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos.

Além da expansão da educação superior no setor privado, no governo Lula, dá-se de forma mais intensa a ampliação ao acesso também em instituições públicas, mediante programas destinados à reorganização e à interiorização das IFES. Em 2007, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o governo federal passa a ter como meta dobrar, em dez anos, o número de alunos nos cursos de graduação universitários. Assim, enquanto em 2007 havia o total de 2.823.942 vagas em cursos de graduação, das quais 155.040 em IFES; em 2016, esse número já passava de um total de 10.662.501 vagas de graduação, sendo 453.849 em IFES (INEP, 2016). Ou seja, no período de 10 anos de existência do Reuni houve um aumento de 278% do número de vagas totais e de 193% das vagas em IFES. Concomitantemente, houve um acréscimo de 280% do número de vagas em IES privadas, representando a oferta de 96% das vagas totais. Ou seja, ainda que tenha ocorrido um importante incremento da oferta no ensino superior público, este ainda é bem inferior se comparado com a extensão do número de vagas do setor privado.

Para que as universidades públicas aderissem ao Reuni, condicionou-se o repasse de verbas àquelas que elaborassem e apresentassem seus planos de adesão em conformidade com as diretrizes do mesmo. Essas verbas, contudo, desconsideraram os *déficits* anteriormente acumulados nos orçamentos de custeio e pessoal (CISLAGHI, 2011). Assim sendo, mesmo que se tenha ampliado o número de técnicos administrativos e docentes nos últimos anos, essa ampliação não ocorreu de forma proporcional ao crescimento do número de discentes, assim como não houve investimento suficiente em relação à infraestrutura.

Sobre esse programa, convém considerar que o governo vem promovendo a expansão de vagas sem a devida infraestrutura necessária e, em alguns casos, sem provimento de concursos públicos para docentes e pessoal técnico-administrativo, gerando sérios problemas, tais como: salas superlotadas, falta de espaço físico adequado e de carteiras para os alunos, aumento da carga horária docente e da exploração da sua força de trabalho, preocupação restrita ao atendimento de metas de produtividade em detrimento da qualidade (GUERRA, 2010 p.727).

Ao ampliar o número de vagas nas IFES, reduziu-se o gasto *per capita* por aluno. Todavia, o predomínio de critérios quantitativos de acesso pode comprometer

⁷¹ Em 2006 o MEC autorizou o EaD nas instituições federais de ensino, em caráter experimental, por meio da portaria n.873.

a qualidade da formação e da pesquisa, além de precarizar as condições de trabalho dos servidores da educação superior. Ademais, parâmetros para a garantia de um padrão de qualidade ética, técnica, e social na formação não são encontrados no Reuni. As medidas são voltadas, sobretudo, para a expansão quantitativa e submissão ao mercado, respondendo às exigências de uma lógica de sociedade de mercado onde a educação se mercantilha (BOSCHETTI, 2008). Além da mercantilização, tal expansão vem possibilitando, ainda que não necessariamente qualitativamente, o acesso de sujeitos que, historicamente, não ingressavam no ensino superior brasileiro.

Destaca-se, também, como parte das ações que visam à reestruturação da educação superior brasileira, a implementação e expansão das políticas de permanência via assistência estudantil nas IFES. O governo federal aprovou em 2010, via decreto, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)⁷². Este programa de governo possui como objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir com a inclusão social pela educação. Prevê ações nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, esporte, creche, apoio pedagógico, e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

O PNAES, ainda que envolva a concepção de que a educação resolveria por si só as expressões de desigualdade da questão social, e que focalize em ações que deveriam ser efetivas no âmbito de políticas sociais universais, representou um avanço no reconhecimento da desigualdade nas condições de permanência dos sujeitos oriundos das classes populares, bem como na garantia de verbas para suas ações no âmbito do orçamento da União, já que anteriormente os programas de assistência estudantil possuíam financiamento instável, geralmente oriundo de recursos próprios das universidades. Além disso, é um programa que apresenta fragilidades, dada a incerteza quanto a sua continuidade, visto que é um programa de governo que demanda ser uma política de Estado.

⁷² Desde 1987, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), órgão vinculado à ANDIFES, vem atuando na formulação de políticas e diretrizes que contemplem a Assistência Estudantil nas IFES, bem como na realização de estudos e pesquisas sobre a temática. Para maiores detalhes ver: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/>

No mesmo ano, 2010, o governo implantou o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que utiliza na seleção para o ingresso nas IFES as notas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁷³, em substituição ao concurso vestibular. Atualmente, cerca de 97% das universidades federais adotam o SISU reservando todas ou parte de suas vagas em seus processos de ingresso⁷⁴. Esse sistema permite que o candidato se inscreva via internet para concorrer a uma vaga em instituições de todo o Brasil. Ao possibilitar mais opções de cursos e a matrícula em instituições localizadas em outras cidades e/ou estados, acarreta maior mobilidade dos estudantes. Esta mobilidade é acompanhada pela demanda por programas de assistência estudantil, visto que muitos desses discentes não possuem condições materiais para gastos como, por exemplo, moradia, alimentação, transporte, material escolar, além de outras dificuldades relacionadas à saúde mental que possam vir a ser enfrentadas por estes sujeitos que, além da distância de seus grupos de origem, entram em contato com outras realidades socioculturais.

No que tange o financiamento do PNAES, de 2008 a 2016, houve um aumento considerável no investimento em assistência ao estudante da graduação. O valor repassado às IFES passou de R\$ 61.946.795,00 para R\$ 810.119.147,00⁷⁵, representando um crescimento médio de 33% ao ano, em valores correntes. Esse crescimento no investimento reflete também a defasagem do período anterior, e a não existência de uma política que garantisse verbas para o setor, além da expansão e interiorização das IFES proporcionadas pelo Reuni, que envolveu, em alguns casos, investimentos para a construção de moradias e restaurantes universitários. Porém, se o recorte for feito para os quatro últimos anos do governo Dilma, observa-se que os investimentos nesse programa tiveram um crescimento médio de apenas 12%, insuficiente para uma realidade que engloba mobilidade estudantil e política de reserva de vagas, sendo que esta última será aprofundada no decorrer do capítulo.

⁷³ O ENEM foi criado em 1998 como mecanismo de avaliação do domínio de competências dos estudantes concluintes do ensino médio. Inicialmente, a realização do exame era voluntária, e, a partir de 2004 a nota da prova passou a ser utilizada como critério de participação dos candidatos a Bolsas do ProUni. Atualmente o resultado do exame também é requisito para ter acesso ao Fies, e no ingresso nos cursos técnicos oferecidos pelo Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec). Disponível em: <https://enem.inep.gov.br> Acesso em 19.02.2018.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.sisu.mec.gov.br/> Acesso em 07.02.2017

⁷⁵ Valores informados pelo site <http://gastospublicos.com.br>. Com base nos dados fornecidos pelo governo federal pelo Repositório de Vocabulários e Ontologias do Governo Eletrônico. Acesso em 07.01.2018.

Nesse viés, destaca-se que, no segundo mandato de Dilma (2015-2016), foi eleito como *slogan* do governo “Brasil: Pátria educadora”. Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, a presidenta afirmou que a educação seria prioridade:

Trata-se de lema com duplo significado. Ao bradarmos "BRASIL, PÁTRIA EDUCADORA" estamos dizendo que a educação será a prioridade das prioridades, mas também que devemos buscar, em todas as ações do governo, um sentido formador, uma prática cidadã, um compromisso de ética e um sentimento republicano.

Só a educação liberta um povo e lhe abre as portas de um futuro próspero. Democratizar o conhecimento significa universalizar o acesso a um ensino de qualidade em todos os níveis – da creche à pós-graduação; significa também levar a todos os segmentos da população – dos mais marginalizados, aos negros, às mulheres e a todos os brasileiros a educação de qualidade.

Ao longo deste novo mandato, a educação começará a receber volumes mais expressivos de recursos oriundos dos royalties do petróleo e do fundo social do pré-sal. Assim, à nossa determinação política se somarão mais recursos e mais investimentos (BRASIL, 2015)

Além de elencar a educação como política central em seu governo, Dilma realiza um discurso conciliatório, visto que a “democratização” da educação atende tantos os anseios da classe trabalhadora, que pode almejar mobilidade social, quanto do empresariado que busca trabalhadores qualificados. A presidenta ao convocar todos os setores a trabalharem em prol de sua democratização em todos os níveis, relaciona educação e desenvolvimento econômico, maiores oportunidades de emprego e maior competitividade da economia brasileira. Para tanto, reconhece a necessidade de recursos financeiros a serem destinados a essa área. Posteriormente, afirma que cursos técnicos e profissionalizantes proporcionariam maiores oportunidades de empregos e maior competitividade da economia brasileira.

O *slogan* e o discurso da Presidenta por si reproduzem o fetiche de que a educação por si só seria capaz de apaziguar as desigualdades oriundas da sociedade capitalista, e que, a partir desta, o Brasil atingiria o status de país desenvolvido. Ao considerar o contexto socioeconômico, e as políticas de educação superior das últimas décadas, acrescenta-se que a expansão do acesso para a pretensa “democratização” vem se dando, prioritariamente, via mercado, descaracterizando-a enquanto direito.

O Plano Nacional de educação (PNE), Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovado ao final de seu segundo mandato, reitera a afirmação acima. O PNE prevê a elevação das taxas de matrículas no ensino superior entre a população entre 18 a

24 anos, e a oferta de, ao menos, 40% das novas matrículas no segmento público (Meta 12). As estratégias para alcançar esta meta estão relacionadas à expansão e reestruturação do Reuni e do FIES, o aprimoramento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), e o aprofundamento do ensino a distância por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁷⁶ (LIMA, 2015).

Entre as estratégias, está a otimização da capacidade instalada de infraestrutura física e de recursos humanos, desconsiderando que esta capacidade, ainda que tenha se expandido a partir do Reuni, não é suficiente diante da elevação nos últimos anos do número de alunos e dos déficits anteriormente acumulados. Elevação do número de alunos por professor, reiterada no Plano. Também prevê o fomento da educação pública e gratuita prioritariamente aos professores da rede básica, principalmente via EaD. Ou seja, o Plano Nacional explicita a expansão quantitativa do acesso ao ensino superior que já vinha ocorrendo através do Reuni, sem se preocupar com a precarização do ensino superior público, ao mesmo tempo em que mantém e aprofunda o incentivo à iniciativa privada, sobretudo pelo FIES.

Em relação a este último, salienta-se que no PNE foi previsto que o investimento em educação deve alcançar 10% do PIB em dez anos. As vagas ofertadas, tanto pelo FIES quanto pelo PROUNI, que alocam verbas públicas, seja por financiamento e/ou isenção fiscal em IES privadas, são consideradas vagas “públicas”, e aprofundam o empresariamento da educação superior, no lugar de investimentos diretos às IFES (LIMA, 2015). Entretanto, diante da aprovação da PEC dos gastos públicos, a destinação de tal porcentagem não é garantida.

Ademais, considera-se que a predominância do setor privado no ensino superior favorece o modelo de escolas e faculdades isoladas, que compõem historicamente a educação superior brasileira. Conforme o último Censo da educação superior 2016 (Tabela 3):

⁷⁶ O programa UAB foi implantado pelo Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006, visando à expansão e a interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no país. Entre seus objetivos está a oferta prioritária de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; a ampliação do acesso à educação superior pública; a redução das desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; o estabelecimento amplo de um sistema nacional de educação superior a distância; e o fomento ao desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância (BRASIL, 2006).

Tabela 3 – Número de IES no Brasil, por organização acadêmica e categoria administrativa em 2016

Instituição								
Total	Universidade		Centro Universitário		Faculdade		IF e Cefet**	
	Pública	Privada	Público	Privado	Pública	Privada	Público	Privado
2.407	108	89	10	156	138	1.886	40	–

Fonte: INEP, 2016.

** Instituto Federal de educação Ciência e Tecnologia e Centro Federal de Educação Tecnológica

A organização acadêmica via faculdades prevalece no ensino superior brasileiro, sendo que estas são predominantemente privadas (88,4%). As 197 universidades brasileiras equivalem a apenas 8,2% do total de IES, e destas, 54,8% são públicas (federais, estaduais ou municipais). Esse modelo de IES reflete as políticas voltadas aos interesses das classes dominantes, seja em relação ao acesso ou a captura da educação como mercadoria, construídas no decorrer da história e seu aprofundamento nos últimos anos. Representa, ao eleger e manter o modelo de faculdades e centros universitários, sobretudo privados, a manutenção da dependência técnico-científica ao exterior, visto que tais instituições não possuem a obrigação legal na realização de pesquisas, ou seja, com a construção do conhecimento científico.

Assim, a “pátria educadora”, anunciada pelo governo Dilma, acaba por reforçar um desenvolvimento dependente dos países hegemônicos. A análise de que, no âmbito macroeconômico do desenvolvimento capitalista, as nações centrais ou hegemônicas absorvem parcelas significativas das riquezas produzidas nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, enquanto estes se especializaram dentro do capitalismo mundial, em exportar riquezas, envolvendo perdas de excedentes econômicos reais ou potenciais (FERNANDES, 1975), ainda é válida. Nos países desenvolvidos se deram e se dão amplos e acelerados processos de expansão do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, financiados e comercializados pela esfera privada, o que não ocorreu/ocorre com as nações em desenvolvimento.

Em países como o Brasil, dadas as suas condições econômicas, sociais e culturais, a iniciativa privada voltou-se às oportunidades educacionais que poderiam

ser facilmente comercializáveis (FERNANDES, 1975). A partir década de 1990, esse processo se aprofunda, diante da internacionalização financeira do capital e de políticas respaldadas no neoliberalismo, e o país se torna terreno fértil para empresas multinacionais e transnacionais da área educacional, tanto na oferta de material didático, tecnologias de informação, quanto, mais recentemente, na participação direta na oferta de ensino, que se massifica⁷⁷.

Destarte, a relação expansão do acesso ao ensino superior como indicador de desenvolvimento (perspectiva a ser trabalhada com maior profundidade no capítulo IV), programas como o Fies, que a partir de 2014 passa a ser utilizado também para financiar o ensino a distância, e a abertura de uma nova área de investimento para o capital internacional, estão entre os elementos que possibilitaram que o setor educacional do mercado de ações tenha sido entre os anos 2012 a 2014, o setor mais lucrativo da Bovespa (Índice da Bolsa de Valores de São Paulo). A oferta da educação superior enquanto serviço comercial por empresas de capital aberto, ou seja, transnacionais, e ações na Bolsa de Valores, proporcionou, além de altas taxas de lucro, a oligopolização também deste setor. Somente a empresa *Kroton*, que incorporou o grupo *Anhanguera*⁷⁸, detinha em 2013 cerca de 20% do total de matrículas do setor privado (SGUISSARDI, 2015). A empresa Kroton e a Estácio possuíam, em 2016, cerca de 90% do mercado do ensino a distância⁷⁹.

Esse cenário de incentivo às IES privadas e de programas como o Reuni, que, ao mesmo tempo em que proporcionaram a ampliação do acesso da classe trabalhadora ao ensino superior, favoreceram o mercado da educação, a partir de 2015, passa a sofrer contingenciamentos. No mesmo ano em que o *slogan* “Brasil: Pátria educadora” foi lançado, a política de educação teve seu financiamento reduzido. Dado o contexto socioeconômico e político explanado, a esta política

⁷⁷ “Costumamos dizer que houve massificação do ensino universitário porque aumentou o número de estudantes e baixou o nível dos cursos, rebaixamento que se deve não apenas à desproporção entre corpo docente e quantidade de alunos, mas também ao estado de degradação do ensino médio. [...] se a reforma pretendeu atender às demandas sociais por educação superior, abrindo as portas da universidade, e se com a entrada das ‘massas’ na universidade não houve crescimento proporcional da infraestrutura de atendimento [...] nem corpo docente, é porque está implícita a ideia de que para a ‘massa’ qualquer saber é suficiente, não sendo necessário ampliar a universidade de modo a fazer que o aumento da quantidade não implicasse diminuição na qualidade” (CHAUÍ, 2001 p. 50).

⁷⁸ Atualmente o grupo *Kroton* possui as marcas de ensino básico, graduação e pós-graduação: Anhanguera, Fama, Colégios Pitágoras, Pitágoras, Unic, Uniderp, Unime, e Unopar. Disponível em <http://www.kroton.com.br/> Acesso em 07.08.2018.

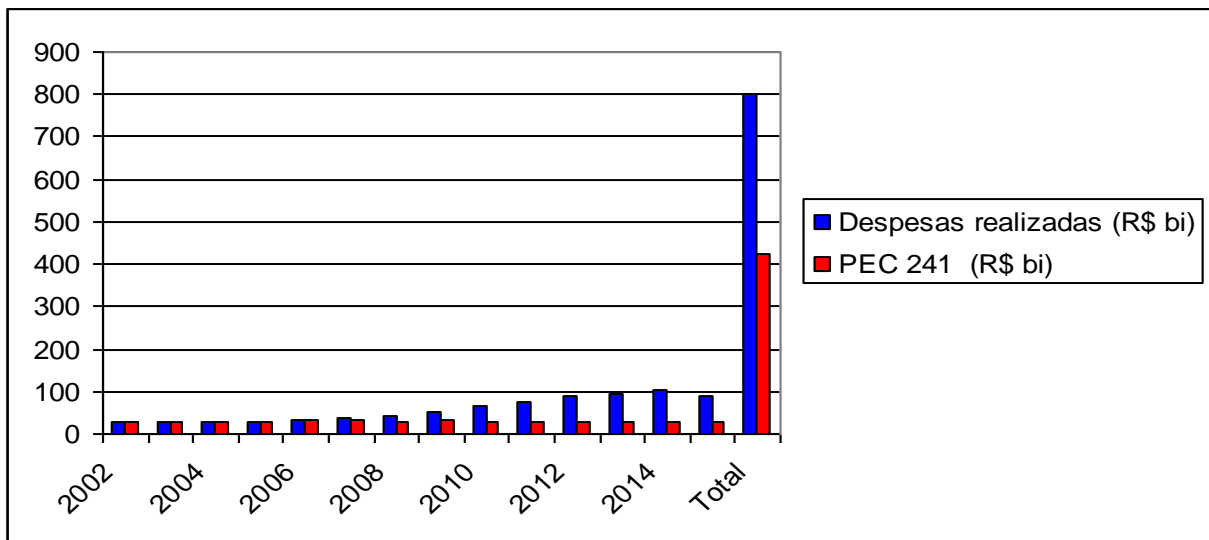
⁷⁹ “Concentração em EaD é o maior desafio para Kroton”. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,concentracao-em-ead-e-o-maior-desafio-para-kroton,10000060118>. Acesso em 07.01.2018.

sofreu um corte em seu orçamento de em torno de R\$10 bilhões⁸⁰.

O *impeachment* da presidenta Dilma e a posse de seu vice, Michel Temer, em um contexto de instabilidade política, social e econômica que vem se aprofundando, têm implicado uma série de retrocessos para a política de educação superior, que já era passível de críticas. Mesmo com seus limites e contradições, programas como o Reuni possibilitaram, ainda que de forma insuficiente, o retorno do investimento e a expansão e interiorização das IFES. Com as políticas de austeridade fiscal do Governo Temer, a exemplo da PEC dos gastos públicos, a educação superior pública e gratuita possui destino incerto.

Para melhor vislumbrar os possíveis impactos desta PEC, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) divulgou uma nota técnica analisando os efeitos do reajuste fiscal. Ilustra as despesas anuais com a educação no período de 2002 a 2015, e quais seriam os valores caso a PEC estivesse em vigor no mesmo período.

Gráfico 1 – Orçamento realizado em educação no período de 2002 a 2015 e orçamento pela regra da PEC 241



Fonte: DIEESE (2016).

Esta simulação demonstra que, no período de 13 anos, os recursos destinados à educação tiveram uma trajetória de crescimento de 200%. Caso esta regra fiscal estivesse em vigor desde 2002, o orçamento ao final seria apenas 47%

⁸⁰ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/15/Critica-ao-corte-de-recursos-para-o-MEC-marca-debate-sobre-educacao>. Acesso em 09.01.2018.

maior, ou seja, a educação teria recebido R\$377,7 bilhões a menos. Reitera-se que, ainda que as verbas destinadas para a educação em geral e para a educação superior em particular tenham aumentado consideravelmente na última década, a tendência para os próximos anos é de uma drástica redução, o que afetará diretamente a manutenção do ensino superior público e gratuito⁸¹, e, por consequência, programas como o de assistência estudantil, que, devido à limitação financeira, tendem a tornarem-se ainda mais focalizados, ou até mesmo extintos, colocando em xeque a permanência e conclusão da graduação de estudantes oriundos das classes populares.

Sinaliza-se, nesta perspectiva, que o Banco Mundial lançou, em novembro de 2017, o documento *“Um ajuste justo: Análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil”*, no qual realiza uma série de orientações de reajustes para as políticas de previdência, assistência social, saúde e educação. De maneira geral, indica o desmantelamento do serviço público por meio de maior focalização nas políticas públicas e a redução dos gastos com a folha de pagamento dos servidores, sendo que o gasto elevado com pagamento destes últimos seria um dos fatores que explicariam a desigualdade social no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2017). Para tanto, o BM utiliza “convicções”, inferências a partir de dados passíveis de questionamentos, visto que suas fontes, muitas vezes, não são mencionadas. O relatório vem ao encontro e legitima as políticas macroeconômicas implantadas pelo governo Temer, representando uma série de retrocessos aos direitos sociais e à classe trabalhadora.

Em relação ao ensino superior, o BM afirma, novamente, que o gasto nas universidades públicas é alto e que estas seriam ineficientes, pois beneficiariam somente os sujeitos oriundos das famílias mais ricas. Desconsidera o contexto socioeconômico brasileiro, a legislação existente, como a políticas de cotas, estudos sobre o perfil do estudante das IFES (que serão apresentados nesta tese posteriormente), assim como o papel da universidade pública e gratuita na construção do conhecimento técnico científico. O valor utilizado para o cálculo desconsidera os investimentos em pesquisa e extensão nestas últimas. Assim, o BM orienta que os gastos por aluno sejam limitados e que sejam criadas “tarifas

⁸¹ Está em tramitação o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº782 de 2015, de autoria do então senador Marcelo Crivella (PRB-RJ) que estabelece que “o estudante de instituição pública de ensino superior cuja renda familiar seja superior a trinta salários mínimos deverá pagar anuidade, correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso”. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124449>. Acesso em 31.07.2017.

escolares” nas universidades públicas e gratuitas:

Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017 p.138).

Nessa indicação, o BM reforça a concepção de que a formação superior por si só garante altos rendimentos e mobilidade social, e que somente as classes mais altas acessam a universidade pública, a fim de justificar a mercantilização da educação. A cobrança de taxas aos mais ricos, inicialmente, pode soar como um mecanismo de justiça social e equidade, ignora outras possibilidades como uma reforma tributária que taxe as grandes fortunas, redistribuindo, via políticas sociais públicas, a riqueza socialmente produzida. Trata-se, portanto, de uma proposta que beneficia somente os empresários da educação e que não soluciona os complexos problemas da educação no Brasil.

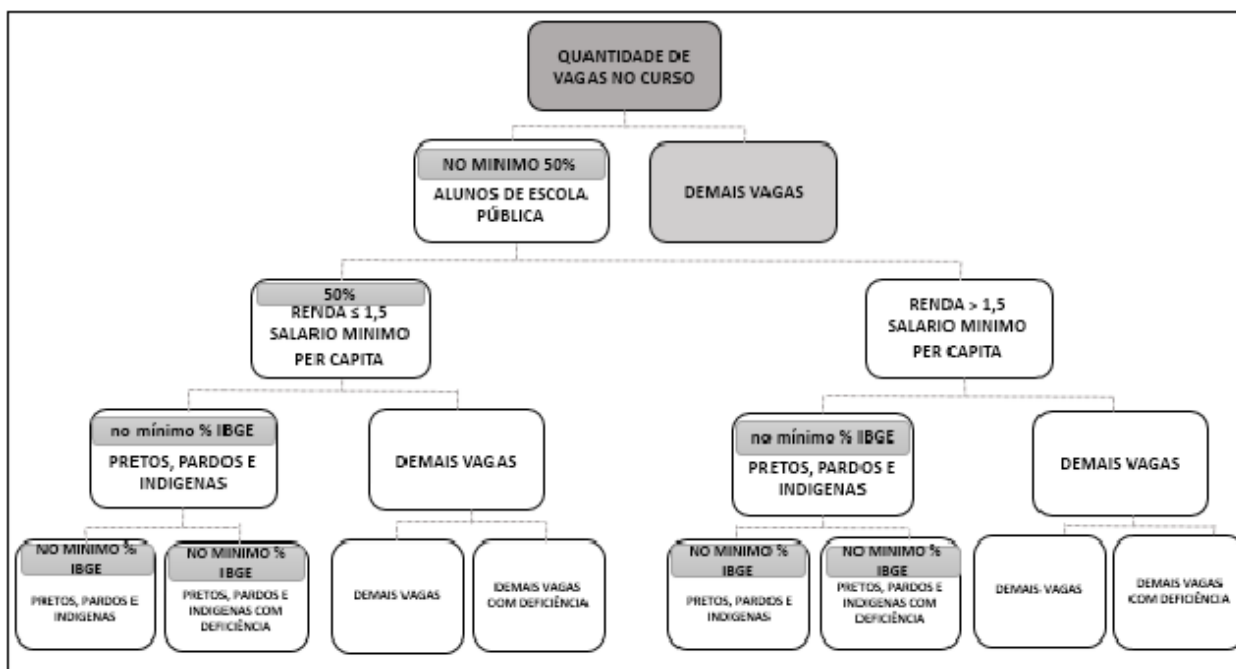
A partir desta contextualização, o próximo item visa aprofundar elementos da política de cotas nas IFES implantadas no período.

3.2 Ações Afirmativas e política de cotas: aportes para o debate

A política de cotas em todas as IFES brasileiras foi instituída pela Lei nº 12.711 de 2012, que determinou a implantação progressiva até o ano de 2016 da reserva de 50% das vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em instituições públicas, sendo essas distribuídas entre oriundos de família com renda bruta mensal per capita superior ou igual/inferior a um salário mínimo e meio nacional, e/ou autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI). Em 2016, essa lei sofreu uma alteração incluindo dentre as distribuições vagas destinadas às pessoas

com deficiência (Lei n.13.409, de 28 de dezembro de 2016)⁸², conforme demonstra a figura a seguir:

FIGURA 1 – Reserva de Vagas nas IFES



Fonte: MEC (2017)

Primeiramente, vale destacar que a política de cotas também denominada de reserva de vagas em instituições públicas de ensino superior, constitui um dos modelos possíveis das chamadas Ações Afirmativas (AA). Essas, de modo geral, compreendem as ações destinadas a certos grupos específicos que foram historicamente excluídos do acesso a determinados bens e serviços e que necessitam de medidas compensatórias para acessá-los durante um dado período de tempo.

O termo “Ações Afirmativas” tem origem nos Estados Unidos, que, com a promulgação da Lei de Direitos Cívicos em 1964, e a Lei de Direito de Voto, assinado pelo governo do Presidente Lyndon Johnson (1963-69), em 1965, garantiram juridicamente direitos iguais aos afro-americanos em relação aos brancos. Em um contexto sócio-histórico de segregação racial oficializada pelo próprio Estado, e o fortalecimento do movimento negro em prol dos direitos civis dos afro-americanos,

⁸² O Decreto n.9034 de 20 de abril de 2017 e Portaria Normativa n. 9 de maio de 2017 inserem a reserva de vagas para as pessoas com deficiência nas IFES. Este critério não será aprofundado neste estudo, visto que as instituições que ainda não o utilizam, só o farão a partir de 2018.

também foram implantadas medidas de reserva de vagas ou bônus para membros deste grupo na concorrência de vagas em universidades e no mercado de trabalho (LINHARES, 2010).

Mas, os Estados Unidos não foram os primeiros a desenvolvê-las, por mais que sua política seja considerada referência dentre as ações afirmativas. Em 1949, na Índia, após deixar de ser colônia Britânica, foram implantadas as cotas destinadas aos *dalits*, ou *shudras*⁸³ tanto no sistema educacional quanto no funcionalismo público. A Malásia, em 1968, implantou ações afirmativas aos *bhumiputras*⁸⁴, destinando para este grupo étnico 30% das vagas em concursos públicos, e também para professores e discentes em todos os cargos acadêmicos (MOEHLECKE, 2002; CARVALHO, 2005).

Austrália, África do Sul, Argentina, Canadá, Nigéria e países da Europa Ocidental também desenvolveram suas experiências de diversas formas, seja por meio de ações voluntárias, obrigatórias ou mistas, em instituições públicas e/ou privadas, com legislações e orientações implantadas a partir de agências de fomento e regulação e/ou decisões jurídicas. De maneira geral, estas ações afirmativas são destinadas às minorias étnicas, raciais, às mulheres para a inserção, qualificação e promoção no mercado de trabalho, no sistema educacional, sobretudo no ensino superior, e no sistema político (MOEHLECKE, 2002).

No Brasil, o debate social e acadêmico sobre as ações afirmativas tem como marco a década de 1980, quando as demandas por parte do Movimento Negro e da organização das mulheres negras pelo reconhecimento do racismo presente na sociedade brasileira e por políticas públicas que o combatessem adquirem maior visibilidade. Ainda que movimentos de resistência de negros escravizados⁸⁵ e de ex-escravizados e descendentes⁸⁶ perpassem a história brasileira, é neste período que

⁸³ Os *dalits* ou *shudras* são conhecidos como os intocáveis e impuros dentro do conjunto de sub-castas do hinduísmo. Este grupo é composto por trabalhadores braçais e que até então não tinham qualquer acesso à educação formal (CARVALHO, 2005).

⁸⁴ Os *bhumiputras* compõem o grupo étnico original da Malásia (CARVALHO, 2005).

⁸⁵ Entre os movimentos de resistência dos negros escravizados destacam-se: os quilombos, e dentre eles, o Quilombo de Palmares; a Revolta dos Alfaiates, que pregou a libertação dos escravos e a implantação de um governo igualitário, no século XVIII na Bahia; e a Revolta dos Malês, que combateu a escravidão e os ditames da Igreja católica para com a população negra, em Salvador durante o século XIX. Para uma leitura aprofundada ver: RIBEIRO, 2014.

⁸⁶ Após a abolição da escravatura existiam cerca de 120 associações negras em São Paulo (1907-1937); 72 em Porto Alegre-RS (1889-1920), e 53 em Pelotas-RS (1888-1929). Ademais, em 1931 foi criada a Frente Negra Brasileira (FNB); em 1944 o Teatro Experimental do Negro (TEN); além da realização da Convenção Nacional do Negro (São Paulo-1945 e Rio de Janeiro-1946) e do 1º Congresso do Negro Brasileiro (Rio de Janeiro, 1950). Já em 1976 foi criado o Movimento Unificado

suas questões começam a ser incorporadas e institucionalizadas pela União⁸⁷ (RIBEIRO, 2014).

O período do processo de “redemocratização” do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 torna-se referência neste sentido, dado o cenário de mobilização social e política em prol da retomada e ampliação de direitos civis, políticos e sociais. Essas mobilizações contavam com a participação de diversos setores da sociedade, tais como o próprio movimento negro e os povos indígenas (PAIVA, 2015). Como resultado destas lutas que englobaram diferentes grupos sociais organizados politicamente, a Constituição Federal de 1988 avançou no sentido de reconhecer o racismo enquanto crime, o direito às terras das comunidades quilombolas, assim como, ainda de forma parcial, a autonomia indígena e seu direito às terras⁸⁸.

Tais conquistas⁸⁹ no âmbito formal perpassam a luta do movimento negro no sentido de questionar o chamado mito da democracia racial no Brasil. Este mito parte da ideia do Brasil como um país de difícil classificação racial, não segregacionista, e é disseminado, sobretudo, a partir da obra de Gilberto Freyre, em

contra a Discriminação Racial (MUCDR), posteriormente denominado como Movimento Negro Unificado (MNU) (1979); entre outras organizações locais, eventos, publicações de jornais, associações acadêmicas, etc., que versavam sobre a temática da população negra. Para uma leitura aprofundada ver: RIBEIRO, 2014.

⁸⁷ Vale salientar que as esferas estaduais e municipais também desenvolveram ações voltadas à população negra, em formatos diversos, tais como conselhos consultivos, coordenadorias, secretarias estaduais e secretarias municipais. Em São Paulo foi criado Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (1984), e a Coordenadoria dos Assuntos da População Negra (1992); No Rio de Janeiro foi implantada a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negra (Sedeprom) (1991), posteriormente transformada em Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (1994); e em Belo Horizonte a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra (Smacon) (1998) (RIBEIRO, 2014).

⁸⁸ Salienta-se que a responsabilidade de gerenciamento e valorização da cultura e terras indígenas foi mantida à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), vinculada ao Ministério da Justiça (FERNANDES; et. al., 2017).

⁸⁹ A Constituição Federal, em seu art. 3º elencou entre os objetivos da República “IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, e em seu art. 5º promulga a igualdade de todos perante a lei, sem distinções de qualquer natureza, além de imputar o racismo como crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão. No artigo. 68 promulga “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” e no artigo 215, garante aos quilombolas o pleno exercício de seus direitos culturais, além de tombar todos os documentos e sítios que possuam reminiscências históricas dos antigos quilombos. No artigo 209, inciso 2º afirma que “O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Já nos artigos 231 e 232, reconhece aos índios “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”, e assegura que “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (BRASIL, 1988).

especial “Casa Grande & Senzala” (1933). Desenvolve-se no momento histórico em que o mercado de trabalho urbano se amplia junto ao processo de industrialização. Nesse contexto, os negros são parcialmente incorporados na classe operária, como mão de obra necessária ao desenvolvimento capitalista dependente. Porém, estes estavam localizados nas posições com pior remuneração e que eram, socialmente, as de menor prestígio (IANNI, 2004).

Reitera-se, por conseguinte, o “legado escravocrata” referido no capítulo II desta tese. A abolição da escravatura e o desenvolvimento do capitalismo competitivo não alteraram os padrões de concentração racial de riqueza, renda e poder (IANNI, 2004; FERNANDES, 2008). Enquanto o primeiro momento da “Revolução Burguesa” correspondeu aos interesses econômicos e políticos da oligarquia agrária e dos imigrantes, o segundo momento, marcado pela industrialização e absorção dos padrões capitalistas, mantém a subordinação aos interesses da burguesia constituída, ou seja, classes altas e médias brancas (FERNANDES, 2008). Assim, “a ordem social competitiva emergiu e se expandiu, compactamente, como um autêntico e fechado mundo dos brancos” (FERNANDES, 2008 p. 568).

Neste viés, compreende-se a categoria raça enquanto uma categoria sociológica, inserida historicamente nas relações econômicas, políticas e sociais. Ou em outras palavras:

As raças são categorias históricas, transitórias, que se constituem socialmente, a partir das relações sociais: na fazenda, engenho, estância, seringal, fábrica, escritório, escola, família, igreja, quartel, estradas, ruas, avenidas, praças, campos e construções. Entram em linha de conta caracteres fenotípicos. Mas os traços raciais visíveis, fenotípicos, são trabalhados, construídos ou transformados na trama das relações sociais (IANNI, 2004 p. 343)

Vale destacar que a raça se difere de etnia, na medida em que esta última diz respeito ao discurso sobre lugares de onde se veio e que permitem a identificação com um grupo de pessoas. Já a cor, seria um conceito nativo, ou seja, que possui um sentido histórico e específico para determinado grupo. No Brasil, a classificação racial herdada da escravidão passou para a cor, sobretudo no século XX, também influenciado pelo mito da “democracia racial”, visto que as raças não existiriam, e a cor seria algo natural, mas não importante; já o que prevaleceria, seria o Brasil enquanto Estado e como nação (GUIMARÃES, 2003). Outras perspectivas teóricas,

como a chamada “teoria da decolonialidade”, afirmam que a ideia de raça foi utilizada como maneira de legitimar as relações de dominação impostas pela colonização europeia nas Américas, reiterando a naturalização das relações coloniais de dominação entre europeus e não europeus (QUIJANO, 2005).

Nesta via, simultaneamente ao fato de que raça e etnia são conceitos distintos, entende-se que estes são complementares. Os aspectos culturais, englobados pelo termo etnia, são motivadores de discriminações, sobretudo quando relacionados à raça. Opta-se, portanto, por utilizar a terminologia “racial”, pois parte-se do pressuposto que ela abarca ambas as categorias (EURICO, 2013).

O racismo configura-se pelo tratamento econômico, político, social e cultural desigual, destinado a grupos considerados raças ou identificados por traços raciais, tal como a cor. As desigualdades são compreendidas como discriminação racial quando são encontrados mecanismos que atuam nas esferas individuais e sociais que reduzem grupos ou pessoas à ideia de raça. Esta discriminação racial materializa o preconceito racial, que é expressão comportamental que tem como base juízos de valores socialmente construídos e que não possuem sustentação objetiva (GUIMARÃES, 1999; EURICO, 2013).

A opção pela compreensão teórica de raça, enquanto uma categoria histórica e também inserida nas relações sociais capitalistas, mesmo que esta perpassa distintos períodos históricos e modos de produção, se dá pela permanência dela no âmbito da sociedade de classes. A concepção de raça, o preconceito, o predomínio de uma raça sobre a outra, não são elementos que nascem na sociedade capitalista, mas esta os mantém. Ou seja, ainda que raças e classes sociais sejam categorias distintas, elas estão interligadas. A questão racial é entendida, neste contexto, como uma das expressões da questão social, perpassando as manifestações de desigualdade e também de resistência.

Nessa relação raça e classe, o preconceito racial é delineado e concretizado em situações em que sujeitos ou grupos se defrontam na competição por privilégios sociais, ainda que apareça em abstrações ligadas à raça e à cultura (IANNI, 2004). Ao não garantir ao negro ex-escravizado e aos seus descendentes o acesso a todos os bens e serviços disponíveis, aos direitos sociais, civis, políticos pós-abolição, e ao mesmo tempo em que se proclama que todos são iguais perante a lei, cria-se e perpetua-se o mito da democracia racial e da ausência de preconceito. A existência do preconceito nas relações sociais, e a sua negação no âmbito do discurso, acaba

por ser uma maneira de perpetuá-lo, e utilizá-lo como privilégio e manutenção no poder de uma determinada classe social - a burguesia branca. Ou seja, “os mitos dominantes de uma sociedade são sempre mitos convenientes à preservação da estrutura presente de interesses materiais e conveniências sociais” (IANNI, 2004 p. 291).

Evidencia-se, neste contexto, que as informações sistemáticas coletadas pelo Estado brasileiro, via censo, acerca da cor da população, datam de 1950. Tal fato vai ao encontro da ideia de democracia racial, pois “o que não se pode medir ou é secundário ou inexistente” (IANNI, 2004 p. 111), em um contexto que quem detém o poder de decidir sobre as estatísticas são os brancos. No mesmo sentido de “apagar” o racismo das relações sociais, o governo brasileiro, após a abolição da escravidão, ordenou que os documentos relativos a ela, fossem queimados (IANNI, 2004).

O Brasil foi signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (IANNI, 2004), adotada pela Assembleia geral das Nações Unidas em 1965, ratificada pelo Brasil em 1968 e promulgada por decreto em 1969. Assim, contraditoriamente, o país comprometeu-se por meio de tal Convenção, a implantar políticas destinadas a eliminar a discriminação racial. Ainda que tenha considerado o preconceito racial, com a Lei Afonso Arinos, em 1951, como uma contravenção penal, limitou-se a situá-la no âmbito da repressão da dimensão individual, já que a harmonia inter-racial prevaleceria nas relações sociais.

Essa concepção de democracia racial vigorou fortemente durante anos de 1930 a 1980, quando o movimento negro se fortalece e a questiona. Na década de 1970, este reintroduz a ideia de raça e reivindica a origem africana para identificar os “negros” (pretos ou pardos), ratificando a afrodescendência (GUIMARÃES, 2003). Também é nesse período que estudiosos passam a pesquisar a real situação do negro no Brasil, em seus diversos aspectos- econômicos, sociais, culturais e/políticos, e alguns destes desmistificam a harmonia racial.

Esses estudos, inicialmente, foram estimulados dado o cenário político e sociocultural pós II Guerra Mundial, que incorporou uma onda de discriminações raciais, étnicas e religiosas. Organismos internacionais como a UNESCO passam a colaborar com pesquisas sobre a questão racial brasileira, visto que o mito da democracia racial brasileira tinha sido difundido também no exterior, por meio de estudos realizados nas décadas de 1930 e 1940. Mesmo que estas pesquisas

tenham sido demandadas, dada a ideia de ausência de conflitos raciais, os resultados foram em direção oposta: apontaram para a existência de preconceito e as desigualdades raciais⁹⁰ (IANNI, 2004; LIMA; PRATES, 2015).

Em síntese, as análises de dados que englobou a raça da população demonstraram que os segmentos mais pobres da população eram compostos majoritariamente por negros. As oportunidades educacionais a esse segmento também eram limitadas, assim como o acesso ao trabalho formal, que, quando ocorria, se dava sobretudo nas atividades manuais, menos qualificadas, com menor prestígio e remuneração (LIMA; PRATES, 2015).

Desse modo, no período do processo de “redemocratização” do país, com o fortalecimento do movimento negro, que coloca em foco a democracia racial enquanto um mito, somada aos estudos que evidenciam as desigualdades socioeconômicas entre brancos e não brancos, desenvolvem-se as primeiras propostas de AA. Em 1983, o então deputado Abdias Nascimento apresentou o projeto de Lei n. 1332 que visava à implantação de medidas compensatórias à população negra brasileira, tais como a partição de no mínimo 20% de homens negros e 20% de mulheres negras em todos os órgãos da administração pública direta ou indireta, fosse federal, estadual ou municipal. Este não foi aprovado pelo congresso, mas a demanda por políticas públicas destinadas à população negra teve continuidade (MOEHLECKE, 2002).

No âmbito de políticas que englobam especificamente a questão da racial⁹¹,

⁹⁰ São comumente referenciados como marco os estudos: “Relações Raciais entre negros e brancos em São Paulo: um ensaio sociológico sobre as origens, as manifestações e os efeitos do preconceito de cor no município de São Paulo”, de Florestan Fernandes e Roger Bastide em 1955, e “Discriminação e desigualdades raciais no Brasil”, de Carlos Hasenbalg, publicado em 1979 (LIMA; PRATES, 2015; IANNI, 2004, GUIMARÃES, 2006). Ambos os trabalhos desmistificam a ideia de democracia racial, contudo, Hasenbalg discorda de Florestan Fernandes, na medida em que este trataria a questão do racismo enquanto um atraso cultural, considerando a presença da discriminação racial seria uma anomalia dentro da ordem social competitiva, e almejando que no momento em que brancos e não brancos alcançassem a mesma condição de classe o racismo iria acabar (HASENBALG, 2005).

⁹¹ Para alguns autores, as políticas que visam atuar especificamente sobre a questão racial, podem ser subdivididas entre ações afirmativas, ações repressivas, e ações valorizativas. As primeiras teriam como objetivo o combate do resultado da discriminação racial, a partir de ações temporárias que possibilitem a oportunidade de acesso a bens e serviços tendo como foco os grupos discriminados, no qual se inserem os negros e indígenas. As segundas se referem ao aparato legal que pune o preconceito e a discriminação racial. E as terceiras visam o resgate, reconhecimento e valorização da pluralidade étnica, valorizando a história e cultura da comunidade afro-brasileira, e a sua participação no desenvolvimento nacional, por meio de ações permanentes e não focalizadas, para que toda a população identifique e valorize essa pluralidade (JACCOUD; BEGHIN, 2002). Salienta-se que considerando os limites desta tese, a partir do foco na política de cotas nas universidades federais enquanto uma modalidade de ações afirmativas, esta referência é posta no sentido de sinalizar as

no mesmo ano da promulgação da Constituição Federal, em 1988, aconteceu o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, e também foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP), vinculada ao Ministério da Cultura (Lei nº 7668 de 22 de agosto de 1988). Tais ações resultaram da negociação do Movimento Negro com o governo, visando à criminalização do racismo, a composição de políticas de AA, e a construção e implantação de políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas (RIBEIRO, 2014).

Na década de 1990 e anos 2000, outras organizações vinculadas às demandas do Movimento Negro foram criadas: Grupo de Trabalho Interministerial (GTU) em 1995; Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação (GTDEO), em 1996; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), em 2001; a Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003; e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) em 2003; além do Plano Nacional de Igualdade Racial (Planapir), em 2009 e do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010⁹². Destaca-se que, neste ínterim, no ano de 1995, o recém-empossado presidente Fernando Henrique Cardoso reconhece em seu discurso as discriminações e desigualdades raciais, e ao assumir o segundo mandato, este reforça, ainda que de forma implícita, que o racismo é uma questão que deve ser enfrentada (RIBEIRO, 2014).

Além da consolidação de esferas institucionais vinculadas à questão racial, na década de 1990, membros do poder legislativo apresentaram algumas propostas voltadas à população negra. Essas versavam desde a concessão de bolsas de estudos, pagamento de indenizações aos descendentes de negros escravizados, a criação de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas, até a política de cotas em IES⁹³. E elencavam entre suas justificativas aspectos como a importância da educação para ascensão social e desenvolvimento do país, o baixo acesso da população pobre e negra ao ensino superior e a consequente incongruência com os ideais de justiça, igualdade e democracia, além da dívida histórica do Estado perante essas populações (MOEHLECKE, 2002).

Porém, até o final dos anos 1990, nenhum destes projetos foi aprovado

diferenças entre as políticas, ainda que sem aprofundá-las conceitualmente.

⁹² Para uma leitura aprofundada acerca da implantação destas ações ver: RIBEIRO, 2014.

⁹³ Estas PEC e projetos de leis foram apresentados pelo deputado federal Florestan Fernandes (PT/SP) em 1993, pela senadora Benedita da Silva (PT/RJ) em 1995, pelo deputado federal Paulo Paim (PT/RS) em 1998, pelo deputado federal Luiz Alberto (PT/BA), em 1998, e pelo senador Antero Paes de Barros (PSDB) em 1999 (MOEHLECKE, 2002).

(MOEHLECKE, 2002). Em outras palavras, no século XX nenhuma política de AA foi destinada aos não brancos, enquanto aos brancos não se pode afirmar o mesmo: há uma série de normas jurídicas de caráter seletivo no decorrer da história brasileira, dentre as quais: a Lei de Terras de 1850, que estabelecia a compra como única forma de acesso a terras; a Lei 1331-A de 1854, que estabelecia que o acesso à educação para meninos livres e vacinados, não portadores de doenças contagiosas; o Decreto 528 de 1890, que favorecia a imigração europeia e restringia a imigração de não brancos; o Código Penal da Primeira República, de 1890, que criminalizava o negro e a pobreza; a Constituição Federal de 1934, pensada no momento em que a perspectiva da democracia racial começava a se estabelecer, mostrando a tentativa de assumi-la bem como a força da crença na supremacia branca; e o Decreto-lei 7.967, de 1945, que abordava a Política de Imigração e Colonização brasileira, relacionando a admissão de imigrantes à necessidade de preservar e desenvolver na composição étnica da população, as características mais “convenientes” da sua ascendência europeia (PIRES, 2013).

Entre as legislações mais recentes, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), decreto Lei 5.452 DE 1943, em seu artigo 373-A, Parágrafo Único (Alterado pela Lei 9.799 de 1999), prevê medidas temporárias para corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições de trabalho da mulher; O Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, das Autarquias e as Fundações Públicas Federais, Lei n. 8.112, de 1990, Artigo 5, § 2º reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos às pessoas com deficiência; Os Planos de Benefícios da Previdência Social, Lei n. 8.213, de 1991, determina no Artigo 93 que as empresas com cem ou mais empregados são obrigadas a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência; As Normas para Licitações e contratos da Administração Pública, a Lei 8.666, de 1993, Artigo 24, XX (incluído pela Lei n. 8.883, de 1994) dispensam licitação na contratação de associação de pessoas com deficiência física para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra; e as Normas para as eleições, Lei 9.504, de 1997, preveem o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

Assim sendo, o Brasil mesmo com uma vasta experiência de reserva de vagas destinadas à população branca e de origem europeia, e, nas últimas décadas, às pessoas com deficiência e às mulheres, a aceitação pública e legal das cotas

depende dos critérios utilizados para determinar qual grupo social será beneficiado (PIRES, 2013), assim como quais instituições poderão ser acessadas.

Ao se reportar especificamente às ações afirmativas no acesso ao ensino superior, ainda que no decorrer na década de 1990 tenham se apresentado diversas propostas, a partir da demanda do movimento negro, é ao longo dos anos 2000, com a implantação do primeiro sistema de cotas em IES, tendo sido o estado do Rio de Janeiro pioneiro⁹⁴, que este debate adquire maior visibilidade social. No âmbito federal, a proposição acerca do sistema de reserva de vagas tem como marco o Projeto de Lei n.73/1999 da Deputada Federal Nice Lobão⁹⁵, que tinha como princípio a extinção dos vestibulares, a serem substituídos pelo Coeficiente de Rendimento obtido por meio das notas obtidas no Ensino Médio, tendo como foco a discrepância entre o ensino público e privado (LÁZARI; CALMON, 2013).

Posteriormente, em 2004, o projeto de Lei n 3.627 inseriu a questão racial/étnica na política de cotas. Este visava instituir o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas. Este projeto previa a destinação de, no mínimo, 50% das vagas nas IFES para egressos do ensino público, sendo que estas deveriam ser preenchidas por uma proporção mínima de PPIs da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (LÁZARI; CALMON, 2013).

A incorporação da questão étnica e racial no referido projeto reflete também os debates preparatórios e a participação do Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Intolerâncias Correlatas⁹⁶. Esta Conferência foi realizada no ano de 2001, na cidade de Durban na África do Sul, e contou com a

⁹⁴ A lei do estado do Rio de Janeiro nº 3.524/2000 introduziu a reserva de vagas nas instituições estaduais de ensino superior. Destas 50% estariam destinadas aos estudantes egressos de escolas públicas. Já em 2001, foi aprovada a lei 3.708/2001 que destinava 40% das vagas para estudantes auto-declarados negros e pardos. Em 2003, essas leis foram substituídas pela Lei 4.151/2003, que posteriormente foi alterada pela Lei nº 5.074/2007. Por fim, a Lei nº 5.346/2008, acabou por reservar 45% das vagas das instituições estaduais de ensino superior, sendo: 20% destinadas aos estudantes negros e indígenas; 20% aos oriundos da rede pública de ensino; e 5% para pessoas com deficiência, filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares, e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço (MACHADO, 2013).

⁹⁵ Nice Lobão até então era filiada no extinto Partido da Frente Liberal- Maranhão. O relator da lei foi o Deputado federal Carlos Abicalli do PT do Mato Grosso. O PL 73/1999 passou pela revisão da Comissão de Educação e cultura, Comissão de Direitos Humanos e Minorias e pela Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania.

⁹⁶ Esta Conferência foi parte do ciclo de eventos mundiais realizado pela ONU, que englobou no decorrer da década de 1990 temáticas como meio ambiente, população e desenvolvimento, assentamentos humanos e alimentação (RIBEIRO, 2014).

participação de 170 países⁹⁷ que enviaram representantes do governo e da sociedade civil. Com sua realização, foi estabelecida a “Declaração e Programa de Ação de Durban” que reconhece o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas de intolerância, que envolvem a discriminação das mulheres, por raça, cor, linguagem, origem nacional ou étnica, origem social, situação econômica, entre outras (RIBEIRO, 2014).

Também foram realizadas recomendações gerais para o desenvolvimento de políticas públicas, pois o Estado teria responsabilidade primordial no combate às discriminações raciais, devendo desenvolver, inclusive, políticas de ações afirmativas:

Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação (ONU, 2001).

As ações afirmativas são postas como meios de possibilitar a participação e o acesso igualitário daqueles que são discriminados aos direitos sociais, políticos, civis e culturais. Destarte, o período pós-Durban possibilitou a ampliação da visibilidade e tencionou o debate público acerca de políticas que contribuam para a promoção da igualdade racial. Nesse viés, o PL 3627/2004 que prevê a reserva de vagas aos negros e indígenas destaca que o Brasil, enquanto signatário desde 1967 da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas, comprometeu-se a aplicar ações afirmativas a fim de promover a igualdade para inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social, reconhecendo assim as questões relativas à discriminação étnica do país. Refere a participação, na construção dessas ações, de reitores de universidades, entidades de classe dos docentes, representação estudantil, e das entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e “carentes” no âmbito da sociedade

⁹⁷ A I e a II Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial aconteceram em Genebra em 1978 e 1983, e contaram com a presença de 123 e 126 respectivamente (RIBEIRO, 2014).

civil (LÁZARI; CALMON, 2013).

Também como resposta ao compromisso internacionalmente instituído, em 2002, foi criado, ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa Diversidade na Universidade (Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002), vinculado ao Ministério da Educação, que envolvia recursos financeiros do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Esse programa teve como objetivo implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos negros e dos povos indígenas, mediante a transferência de recursos federais a projetos que abrangessem essa questão, desenvolvidos por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que atuassem na educação (BRASIL, 2002). Em sua execução, voltou-se principalmente aos cursinhos pré-vestibulares comunitários ou populares, que surgem na década de 1990, com a proposta de capacitar estudantes negros e pobres, prioritariamente egressos do ensino público, à realização de concursos vestibulares (BRITO; GONÇALVES, 2017).

O programa Diversidade na Universidade foi instituído no governo FHC e implementado no governo Lula. Foi encerrado em 2008, e passou por redirecionamentos no período em que vigorou. Sua proposta inicial vinculava-se ao reconhecimento de que negros e pobres estudantes de escola pública estavam em desvantagem na disputa de vagas nas IES, e para que tal acesso ocorresse era necessário capacitá-los. O meio para esta capacitação seria o repasse financeiro, sobretudo para entidades da sociedade civil que desenvolvessem tais ações. Ou seja, organizações da sociedade civil passam a ser responsáveis por minimizar os efeitos de uma política pública de educação básica precária. Ainda que, no interior desses cursinhos, desenvolvam-se outros aspectos como a afirmação da própria luta pela escola pública de qualidade e o direito a universidade (BRITO; GONÇALVES, 2017), essa dimensão de retirada do Estado na execução das políticas públicas, oriunda do aporte teórico neoliberal, não deve ser ignorada.

O redirecionamento do programa, no decorrer do governo Lula e seu encerramento⁹⁸, refletiu a opção do governo por políticas que preveem o acesso diferenciado à universidade, tais como o Prouni, o Programa de Formação Superior

⁹⁸ Para uma leitura ampla sobre este programa, origem e redirecionamentos, indica-se a pesquisa de mestrado “Diversidade na universidade: O BID e as políticas educacionais de inclusão étnico-racial no Brasil” (ALMEIDA, 2008).

e Licenciaturas Indígenas (PROLIND)⁹⁹ e o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior (UNIAFRO)¹⁰⁰ (ALMEIDA, 2008), e a política de reserva de vagas nas IFES.

Observa-se, portanto, que, em relação especificamente ao acesso no ensino superior, há um redirecionamento no sentido da reserva de vagas, vinculadas à expansão pública e privada do número de IES, visto que, inicialmente, o foco estava na capacitação de egressos do ensino público, via sociedade civil. Nesse viés, salienta-se que no decorrer da primeira década do século XXI, IES implantaram políticas de ações afirmativas em seus ingressos, seja pela reserva de vagas, pelo sistema de bônus (acréscimo de determinada porcentagem na nota final da prova do processo seletivo do candidato), criação de vagas extras, bolsas de estudos extras a egressos do ensino público, negros e indígenas. No âmbito das IFES, no ano de 2008, cerca de 51% delas possuíam algum sistema de AA, tendo em vista a autonomia das universidades nos processos de seleção. Neste mesmo ano, o Projeto de Lei n. 3913 também buscava instituir o sistema de reserva de vagas nas instituições federais de educação profissional, tecnológica e superior, mas ele foi arquivado em 2009 (LÁZARI; CALMON, 2013).

A partir dessa retrospectiva histórica, é possível inferir a relação entre o movimento negro, políticas de promoção racial e ações afirmativas. Para a adoção destas últimas, o Estado é pressionado pelo movimento negro, coletivos indígenas e por convenções internacionais. Em relação aos povos indígenas, ainda que o movimento negro tenha sido o protagonista na proposição de políticas de AA, esta luta foi essencial para a ampliação do seu acesso no ensino superior (SOUZA LIMA, 2012). Essa afirmação não significa que os povos indígenas não tenham demandado o acesso à universidade, mas que, suas lutas, sobretudo pós CF de 1988, envolvem o direito de reconhecimento à diferença, à sua identidade, as suas

⁹⁹ O PROLIND objetiva atender os seguintes eixos relacionados a educação formal indígena: a implantação e manutenção de cursos de licenciaturas específicas para formação de professores indígenas em nível superior, a elaboração de projetos de cursos de licenciaturas específicas para formação de professores indígenas em nível superior e a permanência de alunos indígenas na educação superior (ALMEIDA, 2008 p. 96 e 97).

¹⁰⁰ A UNIAFRO é fruto de um acordo de cooperação feito entre a União, por intermédio do Ministério da Educação, e os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs) visando o incentivo as iniciativas voltadas ao acesso e permanência de negros no ensino superior, e a pesquisa que abarquem a temática. Também engloba a formação inicial e continuada de professores da educação básica acerca da História da África e Cultura Afro-Brasileira, além da realização de estudos para a publicação de material didático, conforme a Lei 10.639/03 que “institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana”(ALMEIDA, 2008).

terras, e a uma educação escolarizada ampliada que englobe suas especificidades. A partir da ampliação do seu acesso no ensino básico, a demanda por ensino superior cresceu. Esse processo se intensifica nos anos 2000, quando aumenta o número de indígenas com acesso à educação escolar¹⁰¹.

Em 2003, cerca de 1.300 indígenas estavam cursando esse nível educacional, prioritariamente em universidades privadas (cerca de 60 a 70%) (PALADINO, 2012). A predominância do ingresso em IES privadas se deu por uma política de bolsas individuais ofertadas pela FUNAI, desde os anos 1980 até aproximadamente 2009, quando esse órgão passa a ofertar bolsas “institucionais”, ou seja, a priorizar esse subsídio a IES conveniadas. Assim, a política de acesso em IES realizada até então pela FUNAI era caracterizada pela ausência de transparência, valores claros e definidos, além de representar uma solução individualizada para uma questão coletiva (VIANNA, et. al., 2014).

Diante deste cenário, é somente em 2012, a Lei nº 12.711, também conhecida como de Lei de Cotas, determinou a implantação progressiva até o ano de 2016, no âmbito das IFES, a reserva vaga de 50% das vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em instituições públicas, inserindo critérios de raça e renda como subcategorias.

3.3 Ações Afirmativas em uma perspectiva crítica

Conforme mencionado, a década de 1980 é marcada pelo questionamento do movimento negro sobre o mito da democracia racial, dada a existência do racismo e da perpetuação de desigualdades sociais entre brancos e não brancos. A reivindicação pela reserva de vagas no ensino superior que se dá neste contexto, e sua negação por parte do Estado ao final do século XX e início do século XXI, demonstra a seletividade quanto aos seus beneficiários, se considerada a série de normas jurídicas seletivas no decorrer da história brasileira que se voltaram predominantemente aos brancos (PIRES, 2013), e mais recentemente, às mulheres

¹⁰¹Se observados os dados do Censo Escolar Indígena (INEP, 2007), em 1999 existiam 1.392 escolas indígenas no país, nas quais estudavam 93.037 indígenas. A maioria destes, 80%, estavam no fundamento e apenas 1% no ensino médio. Em 2005, este número passou para 2.323 escolas indígenas, que abrigavam 163.773 estudantes, deste 81,2%, estavam cursando o ensino fundamental, e 2,6% o ensino médio. Assim, considerando que o ingresso ao ensino superior exige a conclusão do ensino médio, a ampliação das condições de acesso, permanência e conclusão deste último, são essenciais para a ampliação da demanda do primeiro.

e às pessoas com deficiência. Ou seja, ainda que a democracia racial tenha sido questionada, o reconhecimento do racismo e, por consequência, a necessidade de ações para combatê-lo não são concepções necessariamente hegemônicas.

A seletividade quanto aos beneficiários das AAs fica evidente ao se observar os dados socioeconômicos com recorte racial no referido período. Em 1999, 54% da população era composta por brancos e 45% por negros. Entre a população pobre, 36% eram brancos e 64% negros. E entre a população que vivia abaixo da linha da pobreza, 31% eram brancos e 69% eram negros. Havia, portanto, uma clara e acentuada predominância da população negra entre os mais pobres. Ao longo dos anos 1990, os negros tinham acesso a mais de 50% da renda atribuída à metade mais pobre, e menos de 15% da renda apropriada pelos 10% mais ricos. Tais evidências, entre outras que envolvem o mercado de trabalho, o trabalho infantil, as condições materiais da população conforme a raça, levaram à constatação de que ser negro aumentaria as probabilidades de ser pobre no Brasil¹⁰² (HENRIQUES, 2001), assim como haviam constado as análises com recorte racial nas décadas anteriores.

Ao mesmo tempo em que a maioria dos negros pertencia às camadas mais pobres, o que infere a relação raça e classe, estes eram os que mais sofriam com os efeitos da violência. Nesse ponto, é necessário esclarecer e evidenciar que, até 2004, não constava nos Mapas da Violência do Brasil¹⁰³, a dimensão raça/cor. Quando essa passa a ser inserida, demonstra que a taxa de homicídios para a população branca no período era de 20,6 a cada 100.000, e de 34,0 para cada 100.000 entre os negros, ou seja, para este último a proporção de vítimas de homicídio era 65,3% maior do que a dos brancos. Esses índices pioram quando considerados os jovens de 15 a 24 anos: taxa de homicídio dos negros se torna 74% superior a dos brancos (WAISELFISZ, 2004).

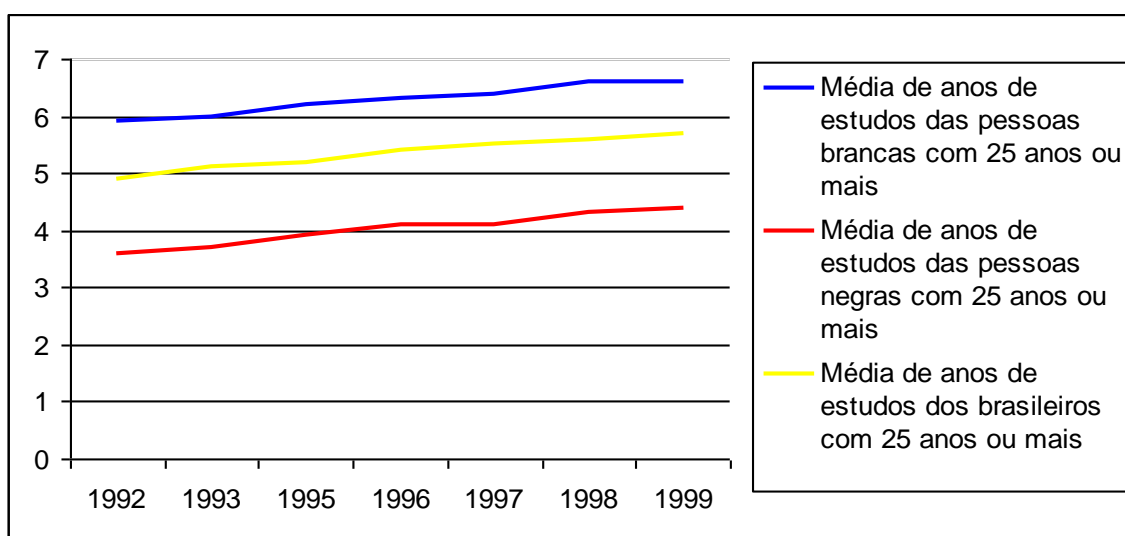
Em relação aos dados educacionais, em 1992, a média de anos de estudo entre as pessoas com 25 anos ou mais era de 4,9; entre brancos a média era de 5,9 anos, já entre os negros era de 3,6. Em 1999, este número passou para uma média geral de 5,7 anos de estudo, entre os brancos para 6,6 anos e entre os negros 4,4

¹⁰² Ver: Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90 (HENRIQUES, 2001).

¹⁰³ Os Mapas da violência tiveram sua primeira publicação em 1998, quando contavam com o apoio da UNESCO e do Instituto Ayrton Senna. Atualmente a sua realização se dá pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso).

anos. A diferença entre brancos e negros reduziu de 2,3 anos em 1992 para 2,2 anos em 1999 (HENRIQUES, 2001). Ou seja, ainda que, de modo geral, tenha havido uma melhora neste índice educacional, também como fruto da expansão do ensino básico, a diferença entre as raças se manteve praticamente inalterada, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Número Médio de anos de Estudos de pessoas com 25 anos ou mais de 1992 a 1999 no Brasil



Fonte: HENRIQUES (2001) com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Considerando o acesso e a conclusão dos ensinos médio e superior, essa diferença é ainda mais profunda. Ao final do século XX, 73,2% das pessoas entre 18 e 23 anos não haviam completado o ensino médio. Quando é feito o recorte referente à raça, os números demonstram que 63,1% dos brancos e 84,4% dos negros não havia completado este nível educacional. Em 1999, 88,8% dos brancos com 18 a 25 anos não haviam ingressado no ensino superior, e 97,7% dos negros (HENRIQUES, 2001). No tocante ao acesso nas IFES, em 2003, dos sujeitos que ingressaram e estavam matriculados, 59,4% eram brancos, 5,9% eram pretos e 28,3% eram pardos (ANDIFES, 2011).

Esses dados demonstram que a igualdade formal não é sinônimo de igualdade substantiva. Nessa acepção, as ações afirmativas partem de uma concepção de igualdade substantiva ou material, que difere da igualdade formal, versadas a seguir.

3.3.1 Ações Afirmativas: princípios e contradições

A noção de igualdade formal esteve presente na luta pela derrocada da monarquia que culminou na Revolução Francesa, em 1789. O lema “Liberdade, igualdade e fraternidade” e a teoria política liberal que se desenvolve nesse momento histórico, exaltavam as ideias de contrato social onde todos são livres e iguais por natureza, e têm direito natural à propriedade privada, o que rompia com a hierarquia divina da monarquia (CHAUÍ, 2000). A igualdade enquanto valor universal tem origem, portanto, na revolução burguesa europeia¹⁰⁴, no desenvolvimento do modo de produção capitalista e do Estado Democrático.

O valor do mérito vinculado à igualdade também perpassa a história desde a transição do regime feudal ao Estado Moderno. Partindo do pressuposto de que todos são iguais perante a lei, os indivíduos estariam em condições iguais de competição, conforme seus esforços, talentos e habilidades, podendo assim alterar sua posição social (CHAUÍ, 2000). O Estado garantiria a igualdade formal, presente em suas constituições, e o mérito seria decorrência de esforços e capacidades individuais, a serem valorizados no âmbito do mercado, que o recompensaria com maiores remunerações.

Isto posto, ao mesmo tempo em que a concepção de igualdade universal passa a estar presente formalmente e legalmente nas constituições modernas, a realidade concreta demonstra no passado e no presente uma desigualdade persistente. A igualdade formal vinculada ao liberalismo clássico parece estancar no âmbito normativo legal, assim como o mérito nas condições socioeconômicas e na raça/cor/etnia dos indivíduos.

Enquanto a desigualdade era inerente ao feudalismo; dada a imobilidade social, econômica e política, a ideia de igualdade aparece entre os princípios para o desenvolvimento capitalista. Para o liberalismo clássico, o Estado não deveria intervir nas esferas econômicas e sociais, visto que a igualdade formal dos cidadãos extinguiria os privilégios e as desigualdades artificiais, possibilitando o desenvolvimento livre das aptidões, conforme as habilidades pessoais, ou seja, a igualdade de oportunidades (ABREU, 2008). A posição social de cada sujeito seria

¹⁰⁴ A concepção de igualdade esteve presente na Declaração dos Direitos Homem e do Cidadão (França, 1789). Ao serem todos iguais, o poder político não seria herdado pela monarquia, e se constituiria no decorrer da história por meio de um Estado Democrático.

única e exclusivamente de responsabilidade de si próprio, a partir do mérito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, preconiza a liberdade e a igualdade em dignidade e direitos sem distinção “de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação” (ONU, 1948), assim como o direito de proteção social, entre outros, que estão entre os elementos do Estado Democrático de Direito moderno. A meritocracia aparece no âmbito da educação superior, “[...] o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito” (ONU, 1948), enquanto os demais níveis de ensino devem ser universais. Educação e mérito se fundem na esfera formal, ainda que encontrem barreiras na esfera material.

A igualdade formal em seu viés liberal, estabelecida no âmbito jurídico-formal não contemplou, e não contempla a eliminação das desigualdades, visto que esta também é inerente ao modo de produção capitalista. No âmbito da política econômica, a teoria *keynesiana*¹⁰⁵, que defendia a atuação do Estado na administração macroeconômica, ganha espaço a partir da crise de acumulação capitalista¹⁰⁶, conhecida como Grande Depressão (1929). Com a intervenção estatal na atividade produtiva, propagou-se o chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. A implantação de políticas respaldadas nesta teoria, deu-se, sobretudo, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando as economias centrais estavam fragilizadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Coube ao Estado canalizar o fundo público tanto para o financiamento de capital quanto para a reprodução da força de trabalho. O fundo público – a partir da perspectiva de Keynes adotada pelos Estados, sobretudo pelos países desenvolvidos – passou a ter um papel ativo na administração macroeconômica, isto é, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Assim, o bem-estar ainda deveria ser buscado individualmente no mercado, mas as ações estatais eram aceitas: na área econômica, para garantir a produção; e, na área social, com vistas à regulação das relações sociais, bem como para as pessoas consideradas incapazes

¹⁰⁵ John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês, autor de “*A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*”.

¹⁰⁶ Vale destacar que junto à propagação da teoria *keynesiana* na formulação das políticas econômicas dos Estados, desenvolveu-se o modelo de gestão da produção e da mão-de-obra *fordista* que expande os métodos de produção *taylorista*. Estes modelos organizaram a fabricação com ritmo controlado, cronometrado, homogêneo, em série e em linhas rígidas. Visavam a produção em massa, o barateamento dos preços, que por sua vez contribuía para o aumento do consumo, e o incremento dos salários dos operários (ANTUNES, 2006; ANTUNES; PINTO, 2017).

para o trabalho, como crianças, pessoas portadoras de deficiência e idosos (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Assim, no Estado Democrático de Direito com o advento do *Welfare State*, o “bem-estar” vincula-se ao direito social, que demanda intervenção e garantias públicas positivas, que envolvem práticas distributivas ou redistributivas de recursos e rendas (PEREIRA, 2016), abarcando uma concepção de igualdade substantiva. No âmbito da perspectiva teórica de desenvolvimento social adotada nesta tese, refletem mudanças sociais progressivas, pois ampliam os direitos sociais e fomentam a democracia.

A história do Brasil desenha a distância entre a igualdade formal e a material de forma clara: A Constituição de 1824, afirma em seu artigo 179, “XVIII A lei será igual para todos”, ainda que mantivesse o trabalho escravo da população negra. Ainda que o princípio de igualdade no sentido liberal tenha se inserido no âmbito formal, o desenvolvimento político e econômico do Brasil, assim como das demais nações colonizadas, possui suas especificidades. Ao contrário da Revolução Burguesa Francesa, que rompeu com as estruturas de poder econômicas, sociais, políticas do feudalismo, no Brasil, a burguesia não nasce como força revolucionária com o intuito de ceifar com o poder da aristocracia agrária. Pelo contrário, se desenvolve a partir desta última, que se moderniza diante do progresso do capitalismo competitivo (e da sociedade de classes), recompondo o poder juntamente com setores nascentes, tais como funcionários públicos, banqueiros, industriais, conforme seus interesses.

O efeito mais direto dessa situação é que a burguesia mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do país. Ela não assume o papel de *paladina da civilização* ou de instrumento de modernidade, pelo menos de forma universal e como decorrência imperiosa de seus interesses de classe. Ela se compromete, por igual, com tudo o que lhe fosse vantajoso: e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do ‘atraso’ quanto do adiantamento das populações (FERNANDES, 2005 p.240, 241).

As desigualdades socioeconômicas e regionais do Brasil foram utilizadas pela burguesia em formação em prol da manutenção de seus interesses e privilégios. No âmbito do desenvolvimento econômico, por exemplo, foi mantida a dependência externa aos países centrais a partir do modelo “importação e exportação”, mantendo, concomitantemente, uma economia neocolonial e o capitalismo competitivo,

articulado com procedimentos autocráticos, que, contraditoriamente, iam de encontro aos princípios formais republicanos e liberais (FERNANDES, 2005).

O desenvolvimento do capitalismo de forma dependente, e a composição do Estado Brasileiro por representantes das elites agrárias que atuavam/atuam em prol de seus interesses, a ideia de igualdade de oportunidades somadas ao valor meritocrático e aos demais princípios liberais não ultrapassaram/ultrapassam o âmbito formal. Enquanto os países centrais, primeiramente, promulgaram os direitos civis e políticos, no estabelecimento de estados democráticos sob o viés conceitual de igualdade e liberdade, no Brasil a ordem foi “inversa”. A partir do estabelecimento da República e da implantação de uma sociedade industrial, primeiramente, os direitos sociais dirigidos aos trabalhadores formais são proclamados¹⁰⁷, sob o véu de políticas populistas. A igualdade como um preceito liberal, republicano e democrático não foi uma preocupação no Brasil.

O Brasil não experienciou, portanto, as políticas de bem-estar de forma plena, dado o fato de que o período que antecede a Constituição Federal de 1988, é marcado pelas ditaduras civis e militar; prevaleceu a cidadania regulada, ou seja, o acesso a programas e benefícios sociais destinado a uma parcela da população urbana, com vínculo de trabalho formal (COUTO, 2006). Posteriormente, a década de 1990 é circunscrita pela adoção de políticas embasadas nos fundamentos da teoria neoliberal, o que inviabilizou a concretização material dos direitos na Constituição declarados.

Compreende-se ainda que, nesse processo, o Estado, composto pela classe burguesa, administra as expressões da questão social por meio de políticas sociais, como forma de preservar o controle da força de trabalho, e de redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos da exploração da classe trabalhadora, assegurando, assim, a reprodução capitalista, sob a aparência de mero mediador de interesses conflitantes. Ao mesmo tempo, essas políticas sociais também aparecem como atendimento das demandas geradas pela própria classe trabalhadora, o que envolve a capacidade de mobilização e organização desta última. Demandas e mobilizações que também são permeadas por conflitos, pois a consciência da classe trabalhadora se dá de forma heterogênea, refletindo processos históricos que

¹⁰⁷ Para uma leitura aprofundada acerca da história dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil ver CARVALHO (2007) e COUTO (2006).

envolvem as suas condições sociais, políticas, econômica e culturais¹⁰⁸. Ademais, as políticas sociais não se encerram na sua formulação, pois a implementação dessas também é permeada por interesses conflitantes e contraditórios (NETTO, 1996).

Logo, os direitos sociais universais proclamados pela Constituição passam a ser atendidos por políticas sociais focalizadas, ou por políticas sociais formalmente universais implementadas de forma seletiva. Ademais, a concepção de ações afirmativas, e, por conseguinte da política de cotas, parte do pressuposto de que os sistemas político-legais devem promover a igualdade substantiva entre os seus membros, para além da igualdade formal e de políticas universais (FERES; ZONINSEIN, 2008).

Contudo, por envolver princípios hegemônicos da sociedade brasileira, o debate acerca das ações afirmativas e das cotas é permeado por críticas oriundas de distintas correntes teóricas, tais como a liberal clássica e a biológica. Para a primeira, o mérito ainda seria a principal explicação para as desigualdades sociais, dada a igualdade jurídica diante das leis e do Estado. Ou seja, desconsideram a questão social e a racial, partindo de um ideal de igualdade de oportunidades que não existiu, e tampouco existe, transferindo para o âmbito individual qualquer responsabilidade sobre a desigualdade social. A segunda parte de estudos sobre as origens genéticas do brasileiro, que confirmam a mestiçagem e a impossibilidade de reconhecer quem é branco ou negro (PAIXÃO, 2008). A partir desta última, perpetua-se o discurso de que há somente uma raça- a humana, sendo tal afirmação lógica no âmbito das ciências biológicas.

Ambas as perspectivas estão circunscritas na ideologia da classe dominante (IANNI, 2004). Esta última, composta de homens brancos que ocupam os espaços de poder, que “ao estabelecer a igualdade de todos, e proibir quaisquer barreiras e ódios de raça, toma o dito pelo não dito” (IANNI, 2004 p. 131). Assim, ao reforçarem princípios de igualdade formal e meritocracia e/ou a inexistência de raças, perpetuam seus privilégios. Reitera-se o afirmado anteriormente, neste capítulo, que raça é uma construção social, produzida e reproduzida na esfera das relações sociais.

¹⁰⁸ O que remete a concepção de classe em si e classe para si. De maneira geral a classe em si pode ser compreendida pela a posição de classe inserida na esfera de manipulação imediata do mundo, e a classe para si como a tomada de consciência de pertencimento a uma classe na esfera da totalidade. Ambas não envolvem uma dupla concepção da noção de classe, mas sim dimensões inseparáveis de sua formação histórica (IAMAMOTTO, 2008 p. 395).

Outra argumentação contrária vincula-se ao fato de que as AA surgem no contexto de desmonte do Estado de Bem-Estar- Social e de implantação de políticas baseadas no aporte teórico neoliberal durante os governos Reagan e Thatcher, como contrapartida para compensar as desigualdades (LESSA, 2007).

As propostas de “políticas afirmativas” possuem pressupostos rigorosamente incompatíveis com a concepção de mundo revolucionária. Pois, em primeiro lugar, postulam que, diferente do passado, a sociedade contemporânea seria muito ‘mais complexa’ (velada afirmação de que seria essencialmente distinta). Por isso suas contradições não seriam mais predominantemente determinadas pela forma de produção do ‘conteúdo material’ (Marx, 1983:46) da riqueza social. Diferente do passado, hoje a sociedade seria multipolarizada por determinações de várias ordens que se entrecruzariam em uma processualidade marcada pela fragmentação das causas e seus efeitos, pela inconstância e novidade quase infinitas. Esta ‘operação ideológica’ termina invariavelmente na surrada estratégia da via democrática e das conquistas parciais dos ‘de baixo’, conquistas que incluiriam, claro, as cotas. Cancela-se o momento predominante exercido pela produção do ‘conteúdo material da riqueza social’, remove-se a universalidade das determinações de classe nas sociedades que conhecem a exploração do homem pelo homem, parcelam-se os processos de exploração em distintos e autônomos momentos de ‘construção das diferenças’ (sempre valoradas positivamente como democráticas, em contraposição ao momento predominante, agora convertido em uma categoria ‘totalitária’) e funda-se nas diferenças particulares, nos limites individuais, as causas últimas dos processos históricos (LESSA, 2007 p. 3).

A política de cotas teria uma concepção ideológica pós-moderna, partindo do fragmento e desconsiderando as relações de classes, além de focalizar demandas universais. As AAs de recorte racial representariam ainda “corporativismo” de uma raça sobre a outra, reforçando o racismo intrínseco a esta organização societária, não sendo a raça/cor/etnia a questão central (LESSA, 2007).

Nessa mesma linha, a política de cotas seria uma estratégia do capitalismo para apaziguar a luta de classes, utilizando-a como mecanismo de divisão da classe trabalhadora, por meio da fragmentação e focalização.

O negro, de segmento historicamente explorado, passa a ser portador de uma dívida histórica, hipotecada pelo seu caráter de opressão. O negro, doravante, não mais pertence à parcela dos explorados pelo capital – portanto, ‘igual’ a todos aqueles pertencentes à classe trabalhadora –, mas descola-se dos trabalhadores, para se tornar ‘merecedor’ de políticas de exceção, porque é ‘diferente’ dos demais. Que os outros trabalhadores busquem seus espaços específicos, quer para terem acesso aos estudos, quer para conseguirem um lugar no mundo do trabalho. Instala-se o reinado do ‘farinha pouca, meu pirão primeiro’ (LEITE, 2011 p. 28).

Refutam-se, parcialmente, tais considerações, na medida em que se

reconhece a desigualdade social enquanto fruto da sociedade de classes, sem negar, contudo, a desigualdade étnica e racial. A distribuição econômica e social não se deu de forma aleatória dentro dessa sociedade quando observada as dimensões de raça e etnia. Ou seja, elementos como traços genotípicos, religião, tradições e costumes conduzem a identificação de pessoas a certos grupos e interferem na relação destes com os demais (IANNI, 2004).

As ações afirmativas, conforme já exposto, refletem a organização e reivindicações dos movimentos sociais negros e coletivos indígenas que pautaram, diante da sociedade e estado, suas demandas pelo acesso aos direitos (FERNANDES, et. al., 2017). Ainda que envolvam ações destinadas a públicos específicos, por compreender que a situação de negros e indígenas é agudizada pela questão racial, não se localizam necessariamente em posição contrária as políticas sociais universais, visto que estas são consideradas essenciais na construção de uma sociedade democrática. Ademais, as ações afirmativas são utilizadas em políticas já focalizadas, como a da educação superior. Em seus preceitos epistemológicos não objetivam a redução das políticas universais, tampouco a retirada de direitos que envolvem a focalização.

Neste íterim, as ações afirmativas permitem reforçar as manifestações de resistência em prol dos direitos, o que está relacionado à capacidade de mobilização política desses sujeitos e a correlação de forças. Em direção oposta, não se nega que também podem ser utilizadas pelo Estado com o intuito de justificar focalizações, suprimir políticas universais, dado o contexto de desmantelamento de direitos, e reproduzir os valores hegemônicos. Entende-se, portanto, que o conflito social não é necessariamente uma força construtiva, mas produz resultados progressivos na sociedade de classes, ao incentivar tendências como a democratização do saber, das garantias sociais, e da distribuição do poder nas sociedades de classes (FERNANDES, 1974 p.336).

Ademais, as AA no ensino superior podem aparecer no nível do discurso como capazes de eliminar de por si só as desigualdades socioeconômicas e promover a democracia, como é possível verificar na conceituação do MEC:

Entende-se por ações afirmativas o conjunto de medidas especiais voltadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão social ocorridos no passado ou no presente. O objetivo das ações afirmativas é eliminar as desigualdades e segregações, de forma que não se mantenham grupos elitizados e grupos marginalizados na sociedade, ou seja, busca-se uma

composição diversificada onde não haja o predomínio de raças, etnias, religiões, gênero, etc

No âmbito das universidades federais, as AA são concebidas em perspectivas semelhantes nos relatórios analisados. A universidade “F” afirma enquanto objetivo destas:

Eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, garantido igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnico, religiosos, de gênero e outros.

De maneira geral, as universidades vinculam as ações afirmativas no ensino superior como uma política reparatória, envolvendo princípios de equidade e redistribuição; a redução da desigualdade no acesso ao ensino superior, com enfoque população negra e povos indígenas. Ou seja, reconhecem a discriminação étnico-racial presente na sociedade e reiteram a importância de mecanismos para compensá-los. Em um relatório não foi identificada a concepção, visto que somente são apresentados os indicadores de ingresso dos cotistas.

Compreende-se, no entanto, que as AA por si só não são capazes de eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, tampouco garantir plenamente a igualdade de oportunidades, pois desigualdades situam-se no âmbito da sociedade capitalista. Ainda que possam produzir uma composição discente diversificada por grupos sociais distintos, as desigualdades sociais e raciais podem permanecer. Outrossim, o acesso ao ensino superior é apenas uma das dimensões que envolvem a relação entre a universidade pública e a sociedade.

No que tange os princípios de equidade e redistribuição, vale voltar-se para a contribuição do filósofo John Rawls, que elucidou alguns pontos que contribuíram para a construção das ações afirmativas nos Estados Unidos, nas décadas de 1960 e 1970, tendo em vista a resolução das desigualdades que ocorrem nos sistemas políticos democráticos liberais. A partir da construção de mecanismos de justiça social como norte, enfocando a questão racial, Rawls desenvolveu sua obra “*Uma Teoria da Justiça*” (1971)¹⁰⁹.

Nessa acepção, a justiça seria a virtude basilar das instituições sociais, e os

¹⁰⁹ Salienta-se que em seu percurso intelectual Rawls procura corrigir as inconsistências desta obra, o que resultou na publicação de *O Liberalismo Político* (2000), no qual o autor explicita sua concepção política de justiça (LINHARES, 2010).

princípios que a envolveriam seriam um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definir a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social dentro de um Estado democrático de direito. A construção destes princípios parte de uma situação hipotética de igualdade, que corresponde ao estado de natureza da teoria tradicional do contrato social. Os princípios de justiça que regeriam as instituições sociais seriam construídos a partir de uma situação de simetria e equidade hipotética dos sujeitos, por meio do “véu da ignorância”¹¹⁰ (RAWLS, 2008).

A partir da formulação dos fundamentos da justiça social na posição original, dois princípios provisórios seriam elencados:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos (RAWLS, 2008 p. 73).

Os princípios de liberdade e equidade são postos pelo teórico como esferas distintas: o primeiro remete ao que define e garante as liberdades fundamentais; o segundo reporta-se àqueles que especificam e estabelecem as desigualdades econômicas e sociais. Assim, no primeiro princípio, estariam a liberdade política (votar e ser votado), da liberdade de expressão e reunião, de consciência e pensamento, a integridade da pessoa, e o direito à propriedade pessoal. Já o segundo diz respeito à distribuição de renda e riqueza, que não é necessariamente igual, mas deve ser vantajosa a todos, bem como à estruturação de organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e responsabilidade, sendo que os cargos

¹¹⁰ Para chegar a esta situação original, seriam necessários alguns procedimentos: A exclusão do conhecimento das contingências que produzem discórdias entre os homens e que os permitem terem preconceitos, e o não conhecimento das probabilidades. A partir da exclusão destes aspectos o chamado “véu da ignorância” seria alcançado. Este “véu” deveria se dar em condições de igualdade de escolha dos princípios, e com a possibilidade de todos fazerem propostas e apresentarem razões para sua aceitação. A escolha dos princípios deveria parecer razoável aos demais, especialmente aos seus descendentes, cujo direito sofreram influência direta desta decisão (RAWLS, 2008). Este procedimento metodológico de abstração para a condição original envolveria a representação da igualdade entre os homens como pessoas morais, com concepção do próprio bem e que estão capacitadas a ter senso de justiça, para assim construir princípios de justificação pública dentro de um estado democrático de direito. Assim: “Junto com o véu da ignorância, essas condições definem os princípios de justiça como aqueles que pessoas racionais interessadas em promover seus interesses aceitariam em condições de igualdade, quando não há ninguém que esteja em vantagem ou desvantagem em razão de contingências naturais ou sociais” (RAWLS, 2008 p. 23).

devem ser acessíveis a todos. Tais princípios remeteriam a uma concepção geral de justiça:

Todos os valores sociais- liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais do auto-respeito - devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos (RAWLS, 2008 p. 75).

O autor parte de uma perspectiva que insere tais princípios em uma sociedade com uma economia de livre mercado, em que a liberdade e a igualdade são desconectadas da relação de compra e venda da força de trabalho na sociedade capitalista. A equidade é separada dos conceitos anteriores, e deveria ser garantida por um Estado neutro. Isto é, a liberdade e a igualdade deveriam ser garantidas no âmbito das trocas, e o Estado deveria atuar a fim de apaziguar as desigualdades daí oriundas (PEREIRA, 2006).

Além disto, os princípios deveriam seguir uma ordem serial: o primeiro princípio seria prioritário em relação ao segundo, o que significa que as violações das liberdades fundamentais não são permitidas e nem justificadas por maiores vantagens econômicas e sociais, exceto em situações extremas. As liberdades não referenciadas, como a propriedade dos meios de produção e a liberdade contratual, não são compreendidas como fundamentais e, portanto, não estão protegidas pelo primeiro princípio (RAWLS, 2008).

A interpretação do segundo princípio estaria vinculada à igualdade democrática, em contraposição à igualdade natural e liberdade liberal. O princípio da diferença só seria justificável se a diferença de expectativas fosse vantajosa para o indivíduo que está em pior situação. Esse princípio reconheceria, portanto, as desigualdades existentes na sociedade. Desigualdades relacionadas aos recursos com os quais os membros de uma sociedade podem contar: recursos naturais, ou seja, os estabelecidos pela natureza, e que não podem ser considerados justos ou injustos; e os recursos adquiridos, que são definidos pela origem social, da sorte e da vontade individual. Tais diferenças poderiam ser transformadas pela intervenção das instituições sociais guiadas pelos princípios de justiça social, considerando as expectativas dos sujeitos e distribuindo equitativamente os bens socialmente produzidos (RAWLS, 2008).

Em uma perspectiva crítica, apreende-se que a hierarquia entre os princípios

dá prioridade ao primeiro - liberdades- em relação ao segundo- equidade; não ameaça a concentração da renda, pois a igualdade socioeconômica e a redução das desigualdades são postas como secundárias (PEREIRA, 2006). Além disso, as desigualdades que deveriam ser compensadas e reparadas dizem respeito à origem familiar, aos talentos naturais, à sorte e à vontade, isto é, ao âmbito individual, e não à estrutura da sociedade de classes.

A meritocracia também aparece como um dos elementos da concepção de justiça proposta. A justiça redistributiva seguiria o fundamento de carreiras abertas aos talentos naturais em uma lógica de igualdade de oportunidades. A igualdade de oportunidades significaria igual possibilidade de deixar para trás os “menos afortunados” na busca pessoal de influência e posição social. A sociedade meritocrática não representaria um perigo, pois o princípio da diferença transformaria os objetivos da sociedade em aspectos fundamentais. (RAWLS, 2008). O mérito permanece nesta teoria, assim como o limite de acesso a determinado bem ou serviço. Além disso, o valor da liberdade individual é reforçado, visto que as desigualdades a serem compensadas teriam origem individual e não social.

A proposição de uma justiça equitativa rawlsiana não rompe com aporte teórico social-liberal dentro do Estado democrático de direito, mesmo que reconheça as assimetrias destes modelos, dada a necessidade de garantir a igualdade de oportunidades e a não exclusão por condições como raça, gênero e/ou classe. Reitera-se, em vista disto, a concepção de política social redistributiva apresentada anteriormente, isto é, inserida em uma sociedade de classes e que atende a interesses contraditórios e conflituosos.

Sinaliza-se ainda que a interpretação sobre políticas redistributivas, e os princípios que envolvem as ações afirmativas, não se dá de forma homogenia no âmbito acadêmico. Para além da concepção rawlsiana, outras matrizes teóricas realizam esse debate, apresentando outras concepções de políticas redistributivas e englobando outros pontos de partida analíticos, como o reconhecimento identitário¹¹¹. Contudo, opta-se pela a compreensão dessa política inserida dentro de uma totalidade e historicidade.

Apreende-se que as ações afirmativas e as cotas, por si só não irão

¹¹¹ As ações afirmativas envolveriam dois tipos de reivindicações, o reconhecimento da identidade de ser negro, indígena, mulheres, e a redistribuição dos bens sociais negados diante da invisibilização das identidades (PAIVA, 2015).

transformar estruturalmente a sociedade; tampouco, significam somente a focalização de direitos sociais, e a perpetuação do pensamento hegemônico. Envolve sujeitos coletivos que não são somente atores subalternos, mas que possuem a capacidade de voltarem para si enquanto raça e classe, e tencionarem para a transformação democrática da sociedade. Igualmente, a educação é entendida a partir de dimensões que também envolvem a possibilidade de sua transformação. O ensino superior, ainda que sirva aos interesses hegemônicos, historicamente, não está estanque a ela. Educação Superior e ações afirmativas também são permeadas por mediações, conflitos e contradições, que não podem ser vistos a partir de uma leitura messiânica, ou fatalista.

Desse modo, o próximo capítulo visa articular de que forma a política de cotas, enquanto uma modalidade de AA, pode se vincular ao desenvolvimento social brasileiro, e os conflitos e contradições que permeiam este processo.

4. A POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: MEIOS PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?

A política de cotas no ensino superior pode ter os seus fundamentos analisados a partir de diferentes perspectivas. Estas envolvem aportes teóricos como os que compreendem as ações afirmativas unicamente enquanto mecanismo de justiça social; os que as interpretam como um mecanismo que atende exclusivamente aos interesses do modo de produção capitalista; e aquelas às quais este trabalho de tese procura se vincular, que buscam as apreender enquanto uma política permeada por contradições e interesses antagônicos.

Do mesmo modo, as concepções acerca do desenvolvimento social podem ser apreendidas a partir de diferentes vieses teóricos: existem leituras que o depreendem a partir de etapas a serem alcançadas e o descontextualizam da totalidade; outras o limitam ao sistema capitalista; e existem as interpretações que buscam desvendar os seus movimentos e contradições dentro de uma perspectiva histórica.

Logo, a categoria desenvolvimento social tornou-se objetivo valorizado socialmente, em que cada classe social a interpreta e a empreende a partir de suas situações atuais de existência concretas e subjetivas, e de seus interesses. Ou seja, os valores que envolvem este desenvolvimento estão vinculados às bases estruturais e dinâmicas do comportamento coletivo (FERNANDES, 1974).

Isto posto, este capítulo tem o objetivo de primeiramente retomar e aprofundar a compreensão de desenvolvimento social que aporta teoricamente as análises dos dados coletados, para posteriormente a relacionar com a construção legal da política de cotas no Brasil e o seu processo de implementação.

4.1 Desenvolvimento social e mudanças sociais: um terreno de disputas

O conceito de desenvolvimento social, em consoante com o apresentado no capítulo introdutório, corresponde a uma categoria histórica, que envolve os processos de mudanças sociais progressivas que exprimem os conflitos da sociedade de classes no processo de direcionamento da ordem social almejada. Neste íterim, enquanto os processos de mudanças sociais são compreendidos de

forma genérica como qualquer tipo de alteração no sistema social, independentemente de suas condições particulares, de tempo e de espaço, a caracterização da qualidade destas mudanças pode as situar enquanto transformações progressivas ou regressivas na sociedade e no modo como esta se organiza (FERNANDES, 1974).

Neste viés, as mudanças sociais compreendem uma realidade política: “[...] o que alimenta a mudança e a resistência à mudança é sempre uma posição política nas relações das classes” (FERNANDES, 1991 p. 33). Assim, a qualidade da mudança social dependerá da exploração política de suas potencialidades dentro do conflito e disputas na sociedade de classes. Uma mudança social considerada progressiva ou construtiva envolve a ampliação de direitos, das garantias sociais, e da redução da desigualdade, sendo esta última inerente ao sistema capitalista, e da democratização da sociedade. É a partir dela que se dá o desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, o conflito entre interesses antagônicos também pode conduzir a mudanças sociais regressivas, que potencializam a restrição de direitos e garantias sociais, ampliam a desigualdade, no desenvolvimento de uma sociedade antidemocrática.

O direcionamento da mudança depende da correlação de forças em dado contexto sócio-histórico. O desenvolvimento social não é, portanto, um processo automático, estanque e mecânico. Considerando o seu movimento, três elementos que envolvem a sociedade de classes precisam ser destacados: 1) As discrepâncias entre os fundamentos morais (como a igualdade e a liberdade) e a organização concreta da vida humana imperantes assentam a instabilidade da sociedade de classe; 2) As desigualdades econômicas, sociais, e políticas são obstáculos para se conceber homogeneamente tais discrepâncias, ao mesmo tempo em que possibilitam a emergência de mecanismos de reintegração da ordem social, pelos quais as diferentes classes buscam a manutenção ou a transformação da mesma; 3) Estas reações diante das incongruências variam segundo as possibilidades da conjuntura histórica e social (FERNANDES, 1974, p. 332-333).

Assim, o desenvolvimento do sistema capitalista é marcado pelo equilíbrio instável, onde se encontram as desigualdades da sociedade de classes, assim como as possibilidades de resistência, que também são instáveis. Conforme mencionado no capítulo III, esta resistência não se dá de forma homogênea entre a classe trabalhadora, visto que técnicas sociais de controle, de manipulação e conformação

da vontade, como a propaganda e a coerção policial, psíquica e institucional, também perpassam este processo, tornando-o complexo. (FERNANDES, 1974).

O Brasil produziu um desenvolvimento capitalista dependente, induzido e regulado a partir dos países hegemônicos. Na transição para o capitalismo comercial e para a sociedade urbano-industrial, a classe dominante do país, composta pela velha oligarquia agrária, absorveu os novos agentes representados pelos imigrantes e homens de negócio em uma “revolução dentro da ordem” que atendia tanto aos interesses internos quanto externos. Destarte, o Estado brasileiro foi produzido como instrumento de dominação da burguesia que aqui se formou, e as mudanças sociais daí decorrentes foram monopolizadas pelas classes médias e altas, e que as submeteram a controles mais seletivos ou restritivos (FERNANDES, 1974; 2005).

Sobre este último aspecto, convém destacar o caráter reformista diante das mudanças sociais necessárias para a integração do país no processo de desenvolvimento capitalista:

Emerge, assim, uma ideologia reformista que empalma, com moderação, os ideais burgueses de uma revolução nacional-democrática. A reação de autodefesa dos setores que defendiam o monopólio elitista dos efeitos construtivos da mudança social tomou vários rumos, que traduzem a desorientação criada nas classes médias e altas por essa primeira irrupção histórica dramática das contradições históricas que operam dentro da ordem social competitiva. Contudo, a consciência conservadora prevaleceu, porque ela reunia os principais trunfos das estruturas de poder: a ‘velha’ e a ‘nova’ oligarquia coincidiam, em seus propósitos de ‘desenvolvimento com segurança’, com os setores das classes médias e os parceiros estrangeiros (FERNANDES, 1974, p. 43).

Os ideais burgueses – igualdade, liberdade e propriedade privada - foram suprimidos na transição para a ordem social capitalista brasileira, a partir de um processo autocrático, que excluiu a maioria da população do acesso a direitos civis, políticos e sociais. As reformas que ocorreram no decorrer do desenvolvimento capitalista voltaram-se para questões que pudessem comprometer os interesses das classes dominantes, que, articulados com os dos países centrais, perpetuaram os seus valores enquanto interesses da Nação (FERNANDES, 1974). Tal fato não significa que nos países hegemônicos não haja a dominação de classes. Contudo, em seus processos históricos, a luta pela promulgação dos direitos civis, políticos e posteriormente sociais possibilitou a limitação do poder dos reis e uma revolução na ordem societária – do feudalismo para o capitalismo - proporcionando uma nova

composição do poder.

A articulação dos interesses da burguesia brasileira, composta predominantemente pela oligarquia agrária, com os países hegemônicos, refletiu e reflete também o empenho destes últimos em preservar o “equilíbrio” nas nações ditas “subdesenvolvidas” ou “em desenvolvimento”. Deste modo, os programas de “assistência” ou de “ajuda” visam à contenção e controle dos conflitos sociais, bem como a própria manutenção de suas posições hegemônicas.

A educação formal, que se insere neste processo como um mecanismo dinâmico contendo a potencialidade de proporcionar conhecimentos para a construção de uma ordem social efetivamente democrática, também é constituída por um padrão de equilíbrio instável. No decorrer dos períodos Colonial e Imperial, esteve voltada aos interesses individuais das camadas dominantes. Já no período republicano, o acesso a ela é ampliado, sobretudo no âmbito do ensino primário, dada a demanda por formação de mão de obra de uma sociedade urbano industrial em formação. As tensões daí advindas repercutem a tendência da elite brasileira em controlar e conter as mudanças sociais progressivas.

As tensões que envolviam as disputas entre defensores da Escola Nova e conservadores podem ilustrar esta afirmação. Ainda que os primeiros fizessem a defesa de uma educação burguesa, propuseram que a educação escolarizada fosse disponível para toda a população, tendo como meio a escola pública e gratuita (FERNANDES, 1991). Porém, os seus ideais foram sucumbidos pelo caráter conservador das elites, que resistiram à mudança progressiva em disputa como forma de manutenção de seus privilégios.

No âmbito da educação superior, a universidade brasileira foi engendrada de forma a possuir nexos frágeis com um desenvolvimento social que incorpore mudanças progressivas. Se a universidade é uma instituição social que se constitui e é constituída a partir da sociedade da qual faz parte, historicamente, o seu “fulcro estrutural e dinâmico localiza-se no modo pelo qual a sociedade brasileira participa da civilização ocidental” (FERNANDES, 1975, p. 100). Ou seja, se o Brasil se situa dentro da ordem mundial capitalista de forma dependente, o mesmo pode-se dizer de suas políticas destinadas ao ensino superior.

Considerando este modelo de desenvolvimento capitalista dependente brasileiro, as mudanças pelas quais passaram a política de educação superior e, por conseguinte, a universidade foram direcionadas à manutenção da dependência

educacional e cultural, constituindo “um crescimento dentro da ordem” (FERNANDES, 1975 p. 105). Neste sentido, a reforma universitária do período da ditadura militar, que foi em si mesma uma manifestação de mudança social no âmbito institucional, caracterizou-se como uma “reforma universitária consentida” (FERNANDES, 1975). O poder conservador absorveu as demandas por transformação e democratização da universidade e as direcionou conforme seus interesses, não rompendo com o modelo de escolas isoladas, favorecendo o seu empresariamento, e mantendo o acesso destinado sobretudo às classes média e alta.

No que tange à reforma universitária a partir dos governos Lula, houve uma intensificação dos processos de empresariamento e mercantização do ensino superior brasileiro, o que aprofundou o padrão dependente de desenvolvido capitalista, sob um discurso de democratização da universidade:

Este processo está sendo apresentado como a democratização do acesso à educação aos seguimentos mais pauperizados da população brasileira, por meio de várias estratégias, como o ProUni, a política de cotas, as universidades tecnológicas, os cursos sequenciais, os cursos ou ciclos de formação geral e de formação profissional e, principalmente, a educação à distância, sob a aparência de modernização e adequação da educação à globalização econômica e à sociedade da informação. (LIMA, 2007 p. 190).

A “democratização” do acesso se deu por meio da orientação de organismos internacionais, assim como por políticas que o ampliaram sobretudo em instituições privadas. Este processo também é caracterizado pelo investimento público em IES privadas, que atendeu aos interesses das instituições que estavam vivenciando crises financeiras, e também pela alocação de verbas privadas em IES públicas (LIMA, 2007). Neste sentido, as classes que anteriormente não acessavam este nível de ensino agora o fazem principalmente via setor privado, por meio de programas como FIES E ProUni.

Concomitantemente, compreende-se que enquanto a reforma no período da ditadura militar ampliou as matrículas em IES e as manteve direcionadas para as classes médias e altas, a reforma universitária dos governos Lula e Dilma proporcionou o ingresso das classes populares. Outrossim, ainda que esta última tenha aprofundado o empresariamento, a dependência externa, e responda às demandas de mão de obra qualificada do atual estágio do capitalismo mundial, ela vem permitindo, ainda que de forma limitada, o acesso das classe trabalhadora nas

IFES, e de grupos historicamente excluídos, como negros e indígenas. Diante desse cenário, questiona-se: seria melhor reter a extensão e a inserção destes sujeitos até que ocorra uma revolução que garanta a universalidade do ensino superior com qualidade e gratuidade?

No que se refere especificamente à política de cotas, ela pode ser compreendida unicamente a partir mesma perspectiva do FIES e do ProUni? Ela poderia ser interpretada como uma mudança social regressiva ou progressiva no âmbito da política de educação superior e do desenvolvimento social? As análises e leituras que seguem visam responder a estes questionamentos.

4.2 A construção legal da Política de Cotas no Brasil: educação para o desenvolvimento?

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, o elitismo nos processos seletivos das universidades públicas não é uma questão recente no Brasil. O PL n. 74, de 1999, visava à extinção gradual dos vestibulares e a utilização de uma média aritmética para a seleção nas universidades. Depois desta proposta até a sanção da Lei de Cotas no ano de 2012, outros PLs foram apresentados na Câmara dos Deputados, além de Projetos de Lei do Senado (PLS), com o objetivo de implantar alguma modalidade de ação afirmativa no ensino superior.

Para melhor vislumbrar as propostas em questão, o Quadro 5 sintetiza quais as modalidades de ações afirmativas estavam em discussão e a partir de quais justificativas.

Quadro 5 – Síntese dos Projetos de Lei que versam sobre a adoção de ações afirmativas nas IES 1999-2008 (continua)

	Proposta	Síntese da justificativa
PL n.73/99 Autoria: Nice Lobão- PFL/MA	Reserva de 50% das vagas das universidades federais e estaduais (às privadas é facultativo) para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de rendimento (média aritmética das notas obtidas no período).	As IES privadas não possuem como objetivo a excelência acadêmica, mas a mercantilização do ensino. Este projeto propõe a extinção gradual do vestibular, para que haja o surgimento de uma verdadeira elite acadêmica e a integração efetiva da sociedade com vistas a alcançar o bem-estar.

Quadro 5 – Síntese dos Projetos de Lei que versam sobre a adoção de ações afirmativas nas IES 1999-2008 (continuação)

<p>PL n.1.447/99 Autoria: Celso Giglio - PTB/SP</p>	<p>Reserva de 40% das vagas nas faculdades públicas para alunos oriundos dos cursos médios ministrados em escolas públicas.</p>	<p>Os alunos de renda familiar mais baixa que frequentam as escolas públicas não têm como competir com os alunos das classes mais abastadas. O ensino básico público é inferior ao ministrado no privado. O projeto prevê distribuir mais equitativamente os recursos destinados ao ensino universitário, visto que estes também são pagos pelas camadas mais pobres.</p>
<p>PLS n.1.643/99 Autoria: Antero Paes de Barros - PSDB/MT</p>	<p>Reserva de 50% das vagas das universidades públicas para alunos que tenham cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas.</p>	<p>Sem justificativa em seu interino teor.</p>
<p>PL. n. 2.069/99 Autoria: Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE</p>	<p>Reserva de 50% das vagas nas IES públicas para os alunos que tenham cursado integralmente os níveis fundamental e médio em escolas públicas.</p>	<p>Alunos oriundos de família de baixa renda frequentam escolas públicas e têm acesso às IES privadas. Alunos oriundos de famílias com renda alta e média frequentam escolas particulares de melhor qualidade e têm acesso às IES públicas. Democratizar o acesso de todos contribuirá para a existência de um alunado com maior diversidade socioeconômica e cultural, permitindo uma maior inserção da universidade na sociedade.</p>
<p>PL n. 615/2003 Autoria: Murilo Zauith - PFL/MS</p>	<p>Obrigatoriedade da matrícula aos índios que forem classificados em processos seletivos, sem prejuízo das vagas abertas aos demais alunos.</p>	<p>Fazer justiça aos índios brasileiros. Proporcionar aos indígenas uma forma digna de inclusão social por meio de um bem que não pode ser confiscado, como a educação.</p>
<p>PL n. 373/2003 Autoria: Lincoln Portela - PL/MG</p>	<p>Reserva de vagas nas IES públicas para pessoas com 60 anos ou mais.</p>	<p>A escolaridade das pessoas idosas é significativamente inferior do que a escolaridade média da população. As pessoas mais maduras e experientes podem contribuir social e profissionalmente para o desenvolvimento da sociedade.</p>
<p>PL n. 1313/2003 Autoria: Rodolfo Pereira - PDT/RR</p>	<p>Reserva de vagas nas IES, no período de 2003 a 2020, para indígenas que atingirem nota mínima que não poderá ser inferior à média do último aluno aprovado pelo sistema tradicional, em cada instituição de ensino.</p>	<p>As cotas são um instrumento fundamental para a autodeterminação das comunidades indígenas e para reparar o descaso histórico do Estado brasileiro para com estas comunidades.</p>

Quadro 5 – Síntese dos Projetos de Lei que versam sobre a adoção de ações afirmativas nas IES 1999-2008 (continuação)

<p>PLS n. 215/2003 Autoria: Íris de Araújo - PMDB/GO</p>	<p>Reserva de 30% das vagas nas universidades públicas para estudantes comprovadamente carentes.</p>	<p>Distorções sociais levam as camadas médias e altas a ocupar quase 100% das vagas nas universidades públicas. É, portanto, indispensável a adoção de medidas compensatórias para permitir que alunos carentes também possam ter acesso aos níveis mais elevados de ensino.</p>
<p>PL n. 2.923/2004 Autoria: Lincoln Portela - PL/MG</p>	<p>Dispensa do vestibular nas universidades públicas federais pessoas maiores de 60 anos.</p>	<p>Retirar os idosos do isolamento e trazê-los para o interior de uma das instituições mais dinâmicas do mundo atual.</p>
<p>PL n. 3.627/2004 Autoria: Poder Executivo</p>	<p>Reserva nas IFES de no mínimo 50% das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Estas vagas deverão ser preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas de cada unidade da federação onde está instalada a instituição, conforme o último censo do IBGE.</p>	<p>O Brasil, desde 1967, é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, da ONU. Somente ao final do século XX é que o Estado brasileiro passou a se preocupar com os efeitos do chamado racismo estruturante no perfil social e a buscar mecanismos que dessem efetividade aos compromissos assumidos há 40 anos. Esse atraso por si só justifica a iniciativa de políticas de AA no âmbito da educação. A proposta combina critérios de inclusão por razões específicas étnicas com critérios universais de renda (escola pública como critério indireto de menor poder aquisitivo).</p>
<p>PL n. 1.330/2007 Autoria: Edio Lopes - PMDB/RR</p>	<p>Sistema de bônus (peso diferenciado adicional) nas IES públicas para alunos que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas ou em particulares com bolsa integral, e para aqueles que sejam residentes na área de influência da instituição.</p>	<p>Estreitar a relação entre educação superior pública com o sistema público de educação básica e desse modo ampliar as oportunidades de acesso aos estudantes das camadas socioeconômicas menos favorecidas. O projeto pretende vincular as IES à sua vocação regional e ao atendimento das necessidades de formação da população local.</p>
<p>PL n. 1.736/2007 Autoria: Neucimar Fraga - PR/ES</p>	<p>Reserva de 50% das vagas nas IFES para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino público. Estas vagas deverão ser preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros, pardos e indígenas de cada unidade da federação onde está instalada a instituição, conforme o último censo do IBGE.</p>	<p>O Brasil é signatário da Convenção Mundial sobre todas as formas de discriminação racial da ONU. Este projeto entende que pode incidir para a redução das desigualdades que surgem da discriminação racial. As AA promovem a democratização do acesso, a inclusão social e a erradicação das formas de discriminação.</p>

Quadro 5 – Síntese dos Projetos de Lei que versam sobre a adoção de ações afirmativas nas IES 1999-2008 (conclusão)

<p>PL n. 14/2007 Autoria: Pinotti - DEM/SP</p>	<p>Reserva de 20% nas IES públicas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p>	<p>As famílias mais pobres têm chances reduzidas em conduzir seus filhos ao ensino universitário. As cotas possuem como efeito de médio prazo a melhoria da qualidade da educação básica nas escolas públicas, favorecendo o nível de competitividade nos processos seletivos de ingresso ao ensino superior. E têm como efeito de curto prazo a melhoria das possibilidades de acesso ao ensino superior, podendo proporcionar a democratização do acesso às IES públicas.</p> <p>Os estudos de nível superior são condição necessária para o ingresso em um mercado de trabalho mais qualificado e promissor.</p>
<p>PL n. 3.913/2008 Autoria: Ideli Salvatti - PT/SC</p>	<p>Reserva de 50% das vagas das IFES para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. Estas vagas deverão ser preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros, pardos e indígenas de cada unidade da federação onde está instalada a instituição, conforme o último censo do IBGE. As pessoas com deficiência terão direito às vagas reservadas independentemente do fato de terem cursado a educação básica em escola pública.</p>	<p>Sem justificativa em seu interino teor.</p>
<p>PLS n. 344/2008 Autoria: Marconi Perillo - PSDB/GO</p>	<p>Reserva de vagas nas IES públicas para candidatos que tenham cursado os últimos quatro anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.</p>	<p>A discriminação se concentra no fator econômico, atingindo por consequência as etnias desfavorecidas e os estudantes de famílias que não conseguem matricular seus filhos em escolas particulares. Com as cotas para estas populações, também estará se dando uma contribuição para o aumento da autoestima dos educadores das escolas públicas, e para melhoria destas últimas.</p>
<p>PLS n. 479/2008 Autoria: Alvaro Dias- PSDB/PR</p>	<p>Reserva de 20% nas universidades públicas estaduais e federais para estudantes oriundos de família com renda per capita de até 1 salário mínimo e meio.</p>	<p>A reserva de vagas deve obedecer a um critério social, porque a pobreza é o principal determinante da desigualdade existente no país.</p>

Fonte: Sistematização da autora

Ao todo, foram 16 Projetos de Lei que propuseram alguma modalidade de ação afirmativa em IES. A grande maioria destes, 12 PLs, versou sobre a reserva de vagas, ou seja, as cotas. Os demais propunham, de maneira geral, a utilização de vagas extras ou o sistema de bônus. Destarte, primeiramente, é necessário distinguir as diferenças entre as modalidades de ações afirmativas que estavam em questão e as relacionar com as bolsas de estudos em IES privadas, via ProUni – que foram implantadas no período -, com vistas a compreender as mudanças que processaram no acesso ao ensino superior.

O sistema de bônus se dá pela adição de determinado percentual sobre a nota final do candidato no processo seletivo em dada instituição. A depender da relação candidato/vaga, este sistema pode incidir ou não sobre o ingresso daqueles que o sistema visa atingir. A criação de vagas extras, ainda que seja um mecanismo importante para a inserção de determinados grupos como os povos indígenas, possui como limite a quantidade, além de não alterar substancialmente a distribuição das vagas gerais já existentes nas instituições.

O ProUni oferta bolsas parciais ou integrais¹¹² em IES privadas reservando, entre estas, vagas para pessoas com deficiência e para autodeclarados PPI, conforme percentual mínimo destas populações presentes por Unidade da Federação, segundo o último censo do IBGE (MEC, 2018a). A quantidade de bolsas disponíveis pode variar entre as instituições e entre os cursos. As cotas nas universidades públicas se diferenciam da reserva de vagas nas bolsas do ProUni, na medida em que as IES privadas foram responsáveis pela oferta de 93% do total nas vagas nos cursos de graduação em 2016, e as IES públicas por somente 7% das vagas (INEP, 2016). Tal fato faz com que comumente a relação candidato X vaga dos estabelecimentos privados seja inferior à das IFES. Isto é, a oferta de bolsas em instituições privadas, dado o número de vagas disponíveis, não implica necessariamente na exclusão daqueles que não podem concorrer às mesmas e que foram aprovados nos mesmos processos seletivos de ingresso.

Já as cotas em IES públicas representam a reserva de vagas para

¹¹² As bolsas são destinadas àqueles que obtiveram a nota mínima exigida pelo MEC no ENEM, que tenham renda familiar de até três salários mínimos por pessoa, e atendam um destes critérios: tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou em escola privada com bolsa integral; tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola pública e parcialmente em escola privada com bolsa; ser pessoa com deficiência; ou ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição, e estar concorrendo a vaga em curso de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Neste último caso, a renda familiar por pessoa não é considerada (MEC, 2018a).

determinados grupos em um cenário em que estas vagas são ofertadas em um número muito limitado em relação à demanda. Determinado critério faz com que aqueles sujeitos que obtiveram melhor desempenho nas provas para o ingresso percam a vaga para aqueles aos quais as cotas se destinam. Este elemento é essencial para a compreensão de por que a política de cotas tende a desencadear intensos debates na sociedade e mobilizações contrárias e favoráveis a esta modalidade de ação afirmativa. O mesmo já não ocorre em relação ao ProUni. As críticas a este último costumam se direcionar ao fato de que, ao mesmo tempo em que proporciona o ingresso das camadas mais pobres da população no ensino superior, favorece a mercantilização do direito à educação.

A partir destas considerações, outra questão ganha destaque nos PLs: a quem deveriam ser destinadas as ações afirmativas?

Ao total, sete projetos visavam destinar as cotas exclusivamente para egressos de escolas públicas, variando, principalmente, entre aqueles que cursaram o ensino fundamental e médio, ou só este último em estabelecimentos públicos. Alguns apresentavam como destinatários os egressos do ensino fundamental, porém, no decorrer de suas justificativas, deixaram subentendido que ensino fundamental seria o ensino básico, demonstrando que por vezes aqueles que propõem as legislações à área da educação desconhecem diferenças básicas entre as terminologias. Em relação aos demais projetos: três propuseram que a reserva de vagas deveria ser destinada aos egressos de escola pública vinculando ao critério de autodeclaração étnico-racial; dois referem-se exclusivamente aos indígenas; dois voltaram-se ao ingresso de pessoas idosas; e outros dois aos comprovadamente “carentes”.

As justificativas para o critério de escola pública utilizaram principalmente o argumento de que os sujeitos das classes populares, estudantes egressos de escolas públicas, não possuem as mesmas condições de concorrência com os alunos das classes média e alta que estudaram em escolas privadas. Ou seja, reconhecem que as escolas públicas possuem piores condições de ensino em comparação com as privadas. A questão de classe social seria atendida de modo indireto, pois partiam do pressuposto comum de que os estudantes de estabelecimentos públicos são sujeitos com menor poder aquisitivo.

As matrículas no ensino básico brasileiro se concentram nas escolas públicas. Segundo o último resumo técnico publicado pelo INEP, do total de matrículas na

educação básica, 82,8% são em estabelecimentos públicos e 17,2% em privados. Especificamente no ensino médio, a rede estadual detém 84,8% das matrículas, a rede privada 12,8% e as redes federal e municipal 2,4% (INEP, 2013). Quanto aos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹¹³ no ensino médio, no mesmo período a média brasileira era de 3,7. Esta média se manteve estável em 2015, quando o objetivo era ter aumentado para 4,3. Vale ressaltar que as metas do país são estabelecidas a partir do nível de qualidade educacional dos vinte primeiros colocados entre os países membros da OCDE, cuja média é 6,0. No Ideb do ensino médio da rede estadual de ensino, que representa 97% das matrículas da rede pública, a média era de 3,4 em 2013, tendo passado para 3,5 em 2015. Em relação à rede privada, a média era de 5,4 em 2013 e de 5,3 em 2015, ou seja, ainda que a média desta última tenha diminuído, ultrapassa a meta das escolas públicas (INEP, 2015).

Em que pesem as críticas ao Ideb, que podem estar relacionadas ao fato de ele submeter os índices educacionais e a política de educação básica como um todo aos modelos pré-estabelecidos dos países hegemônicos, desconsiderando as especificidades regionais, ele não deve ser totalmente ignorado. Este índice dá visibilidade às justificativas para que as cotas estejam voltadas aos egressos de escola pública.

Juntamente com a questão da concorrência entre alunos oriundos de instituições públicas ou privadas e da necessidade de distribuição equitativa das vagas, outros argumentos que se vinculam aos possíveis impactos deste critério são apresentados, como a possibilidade de estreitamento das relações entre ensino superior público e a comunidade local, a melhoria da qualidade da educação básica pública, ou ainda:

¹¹³ O Ideb foi criado em 2007 e engloba em um único indicador os dados relativos ao fluxo escolar e às médias de desempenho nas avaliações. É calculado a partir dos dados referentes à aprovação escolar e às médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil. O Ideb é o indicador utilizado para a verificação do cumprimento de metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso "Todos pela Educação", eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação fomentado pelo MEC. O objetivo do Brasil é alcançar a média de 6,0, em 2022, nos anos iniciais do ensino fundamental, nível de qualidade educacional médio dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (INEP, 2018).

Por isso, destinamos as cotas para estudantes de famílias pobres e cujos filhos frequentaram a parte final do ensino fundamental e o ensino médio em escolas públicas. Com isso, cremos estar dando também uma contribuição para o aumento da autoestima dos educadores destas escolas (PLS 344/2008).

Não se parte da compreensão de que as cotas não possam tencionar para a melhoria da qualidade da educação básica. No entanto, esta percepção apresentada é limitada, pois reduz os complexos problemas da educação brasileira, que estão vinculados ao financiamento, a formação, as condições de vida da população, etc., à questão de “autoestima” dos educadores. Do mesmo modo, apreende-se que a valorização dos professores deve se dar por salários que correspondam a sua responsabilidade, pela garantia de direitos trabalhistas, por condições de trabalho dignas, formação continuada, entre outros.

Em consonância ao mencionado no capítulo anterior, é em 2004, com o PL 3.627, que o critério racial é inserido nas propostas como uma subcategoria das cotas para egressos de escolas públicas. Reitera-se que esta inclusão se dá após a participação do Brasil na Conferência de Durban, fato que está presente na justificativa desde projeto e também no PL 1.736, de 2007. A presença desta categoria nestas proposições, somada à implantação, no período, de ações afirmativas destinadas aos negros em algumas IES, gerou inúmeras manifestações contrárias, e ascendeu o debate público sobre a questão racial no país.

Para os críticos, a reserva de vagas com recorte racial em instituições públicas de ensino superior representaria a institucionalização do racismo, ou agravamento do racismo já existente devido à distinção das cores/raças/etnias. Da mesma forma, poderia beneficiar apenas os negros de classe média e alta, e prejudicaria os brancos pobres, além de ser inconstitucional. Enquanto nos Estados Unidos o racismo foi institucionalizado pelo próprio estado, no Brasil, o mesmo não teria ocorrido.

Em um manifesto intitulado “Carta Pública ao Congresso Nacional: Todos têm direitos iguais na República Democrática” (2006), 114 intelectuais, artistas e empresários declaram sua posição contrária às cotas raciais e ao estatuto da igualdade racial. Com assinaturas predominantemente de professores e pesquisadores de IES (FERES; CAMPOS, 2013), o documento reforça a concepção de que as cotas “racializariam” as relações sociais e destruiriam a tradição da mestiçagem brasileira, ao mesmo tempo em que não nega a existência do racismo.

Também retoma a concepção de igualdade formal, desconsiderando a realidade concreta, bem como pesquisas e dados estatísticos.

Transformam classificações estatísticas gerais (como as do IBGE) em identidades e direitos individuais contra o preceito da igualdade de todos perante a lei. A adoção de identidades raciais não deve ser imposta e regulada pelo Estado. Políticas dirigidas a grupos "raciais" estancam em nome da justiça social não eliminam o racismo e podem até mesmo produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância. A verdade amplamente reconhecida é que o principal caminho para o combate à exclusão social é a construção de serviços públicos universais de qualidade nos setores de educação, saúde e previdência, em especial a criação de empregos. Essas metas só poderão ser alcançadas pelo esforço comum de cidadãos de todos os tons de pele contra privilégios odiosos que limitam o alcance do princípio republicano da igualdade política e jurídica. (MANIFESTO, 2006).

Neste manifesto, a demanda coletiva, sobretudo do movimento negro (ainda que conte com assinatura de José Carlos Miranda, membro do Partido dos Trabalhadores e do Movimento Negro Socialista) (FERES; CAMPOS, 2013), por AAs é deslocada à esfera dos direitos individuais. Estes direitos deveriam ser assegurados na esfera das políticas públicas de caráter universal e não a partir de “privilégios” em função da cor da pele. As cotas seriam, portanto, inconstitucionais, pois desrespeitariam o preceito de que todos são iguais perante a lei. Este argumento foi derrubado pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, que decidiu por unanimidade a constitucionalidade das cotas, a partir da perspectiva legal de igualdade substantiva.

No mesmo ano, Ali Kamel, diretor de jornalismo da Rede Globo, publicou o Livro “Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar em uma nação bicolor”, que reunia artigos sobre as cotas publicados na sua coluna no Jornal “O Globo” no período de 2003 a 2006. Nele, o jornalista argumenta que o desenvolvimento da biogenética demonstrou que todos são iguais, e que as cotas dividiriam o país em duas cores, dizimando com os tons das características da mestiçagem brasileira. Para o jornalista, o Movimento Negro estaria em busca de privilégios particulares. O racismo existiria no Brasil, como em qualquer outro país, mas não faria parte da nossa identidade cultural (LIMA, 2016). Assim sendo, o autor reafirma o mito da democracia racial brasileira.

Entre as manifestações contrárias defendidas por intelectuais, destacam-se a publicação da coletânea de artigos no livro “Divisões Perigosas: Políticas raciais no

Brasil contemporâneo”, em 2007, organizado por Peter Fry, Yvone Maggie, Marcos Chor Maio, Simone Monteiro e Ricardo Ventura Santos, professores da UFRJ; e o livro “Uma gota de sangue: a história do pensamento racial”, em 2009, de Demétrio Magnoli, docente da USP. De maneira geral, estes acadêmicos reforçam o argumento biológico de que seríamos uma única raça – a humana. Assim, a política de cotas, ao invés de valorizar a mestiçagem, promoveria a divisão entre raças. Não necessariamente, desconsideram os preconceitos e discriminações raciais, mas os compreendem como processos naturais diante das heranças do passado, e que, com o tempo, deverão ser esquecidos (LIMA, 2016).

Ademais, as cotas raciais seriam injustas com os brancos pobres. O problema do Brasil seriam as desigualdades entre ricos e pobres, que não envolvem questões raciais. Os autores também inferem que, a partir das cotas, haveria uma queda na qualidade do ensino superior brasileiro, visto que pessoas não preparadas iriam ingressar. Como resposta à desigualdade, propuseram a melhoria da qualidade da educação básica do país e o aumento do número de vagas nas IES públicas (LIMA, 2016). Desconsideram que estas lutas podem ser articuladas, bem como reforçam a ideologia racial do branco ao não quererem institucionalizar políticas públicas de promoção de igualdade racial no âmbito coletivo, em consonância com a revisão teórica apresentada no capítulo III.

Englobando este argumento de que a desigualdade social se explicaria unicamente pelas desigualdades de classe, excluindo aí qualquer relação com a raça, além dos PLs que visavam às cotas somente para egressos da escola pública, outros dois propuseram a reserva de vagas destinadas aos comprovadamente pobres ou “carentes”.

O PLS n. 215, de 2003, afirma que as distorções sociais levam as camadas médias e altas a ocupar quase 100% das vagas nas universidades públicas, sendo indispensável a adoção de medidas compensatórias que permitissem aos alunos “carentes” o acesso aos níveis mais elevados de ensino. As desigualdades sociais seriam, portanto, “distorções” sociais que seriam corrigidas pelo acesso, ao ensino superior, dos “carentes”. O PLS n. 479, de 2008, também defendeu que o critério das cotas deveria ser mais objetivo, direcionando as vagas para as classes populares. Propôs que as universidades federais e estaduais reservassem 20% das vagas para estudantes oriundos de famílias com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, e estabelecia: “Parágrafo único. Na distribuição dos 20% das vagas

reservadas, não será admitido nenhum tipo de privilégio ou discriminação relativos a cor, gênero, credo religioso ou posição política” (PLS n. 479/ 2008). E justifica:

O ideal seria a eliminação do sistema de cotas e a definição de significativos investimentos no ensino público fundamental. Enquanto isso não for possível, propugnamos pelo estabelecimento de um sistema de cotas que obedeça a um critério social, porque a pobreza é o principal fator determinante da desigualdade existente no país. (PLS n. 479/2008).

O projeto reconheceu a necessidade de maiores investimentos na educação básica pública, ao mesmo tempo em que afirma a “impossibilidade” de realizar este ideal. As cotas seriam, portanto, uma alternativa para o ingresso dos pobres no ensino superior público. Como em outros PLs, situa o investimento na escola pública como fator de melhoria das condições de concorrência na disputa de uma vaga no ensino superior, como se a educação básica devesse iniciar e terminar nesse propósito, e como se a concorrência fosse naturalmente inerente ao acesso ao ensino universitário, a partir de uma perspectiva de descola da qualidade do ensino e a restrição do acesso da organização societária e dos interesses que a permeiam. A universalidade que é utilizada como justificativa contrária às cotas raciais não é posta em causa nas proposições dos PLs. Outrossim, mesmo que a educação básica fosse de qualidade para todos, a restrição imposta por processos seletivos manteria a meritocracia e a distinção entre os “capazes e merecedores” ou não do acesso a este direito.

Não se discorda de que o ideal seria um profundo investimento na educação básica, todavia, compreende-se que a realização de tal investimento depende das correlações de forças para a manutenção ou transformação desta realidade. Além disso, a desqualificação da escola pública é antes de tudo a desqualificação da escola frequentada pela classe trabalhadora. A opção pela qualificação da educação formal envolve uma vontade política pela superação das relações sociais de produção que geram a desigualdade (FRIGOTTO, 2010 p. 186). Tampouco, depreende-se que a qualidade desta educação deve estar restrita ao atendimento de metas internacionais, e das demandas do mercado de trabalho. Uma leitura crítica acerca da educação e das ações afirmativas não nega necessariamente este aspecto, pois parte do pressuposto de que, neste momento histórico, uma redistribuição que compense de maneira equitativa as perdas históricas de determinados grupos em relação aos bens sociais disponíveis, que inclusive são

financiados por estes, pode contribuir para mudanças sociais progressivas no âmbito da luta pela educação pública, gratuita de qualidade.

O PLS n. 479 refuta a utilização de outros critérios de forma clara, alegando que o recorte racial seria, por conseguinte, uma forma de privilégio e discriminação. Infere-se que esta proposta, ao utilizar somente o critério econômico, prevê a inclusão dos brancos pobres, inclusive aqueles que cursaram o ensino básico em estabelecimentos particulares com bolsas de estudo. Esta preocupação também está presente no PL n.1330, de 2007, que propunha o sistema de bônus para egressos de escola pública e de escolas particulares que possuíssem bolsa integral.

Estas propostas, ao incluírem como destinatários da política os egressos de estabelecimentos privados, mesmo que na condição de bolsistas, acabam por se contradizer em suas próprias justificativas. Se a dimensão central que determinaria o ingresso ou não nas universidades públicas é a qualidade do ensino básico, não faria sentido incluir estudantes bolsistas de escolas particulares, visto que estas ofereceriam um ensino de melhor qualidade. Ainda que relacionem a escola pública com as classes populares, o fazem de maneira com que o acesso à educação seja o principal condicionante da pobreza.

Ao vincularem, em suas justificativas, o ensino básico público com a pobreza, afirmam que o enfrentamento das desigualdades sociais deve ter como foco somente esta última, reduzem a sua “solução” à “qualidade” da escola pública, e não se voltam às demais condições estruturais que as (re) produzem. Desconsideram a estrutura da sociedade capitalista e, por consequência, as condições de vida dos sujeitos e as discriminações e preconceitos que vivenciam, fatores estes que incidem inclusive sobre suas oportunidades educacionais na sociedade de classes. Assim, ora os argumentos se voltam para a necessidade de inclusão da população pobre no ensino superior como forma de ascensão social, ora referem-se somente às condições desiguais de concorrência vinculadas somente à baixa qualidade do ensino básico público. Quando mesclam estas duas justificativas, o fazem de forma descontextualizada da totalidade.

Além disso, como nem todos que eram/são contrários à política de cotas raciais partem da mesma premissa, a inclusão do recorte econômico como fator central na reserva de vagas também esteve presente no debate público como alternativa ao critério racial. Nesta perspectiva, o doutor em ciências políticas Simon Schwartzman – um dos intelectuais que assinou a “Carta Pública ao Congresso

Nacional: Todos têm direitos iguais na República Democrática”, contrário à política de cotas raciais – defende a ampliação de critérios de ingresso nas universidades para que seu corpo discente incorpore sujeitos de diferentes origens e condições sociais. (LIMA, 2016).

Em 2008, este sociólogo publicou uma pesquisa na qual analisou uma série de dados estatísticos, como escolaridade das famílias, renda, cor-raça-etnia, número de concluintes do ensino médio e de vagas no ensino superior. A partir deste estudo, conjecturou que as diferenças de resultado e oportunidades educacionais são determinadas pela renda das famílias, seguida da educação dos pais e de outras variáveis como o tipo de escola que o sujeito frequentou. O desempenho dos estudantes dependeria de sua formação anterior, o que estaria correlacionado com a condição socioeconômica de suas famílias (SCHWARTZMAN, 2008). Tal perspectiva corrobora com o recorte econômico na política de cotas, visto que a renda familiar seria o principal condicionante da desigualdade de oportunidades educacionais.

Os argumentos presentes na formulação das cotas voltadas a critérios econômicos se dão a partir da constatação de que o acesso a IES pública é voltado principalmente às camadas médias e altas, e poderiam também ser relacionadas à partilha das chamadas “despesas sociais” (PIKETTY, 2015). Nesta elaboração, a divisão do custo das “despesas” com bens e serviços públicos entre capitalistas e trabalhadores não efetuará nenhuma distribuição do capital para o trabalho, ou seja, as rendas do trabalho absorveriam por completo esse custo. Assim, o ensino superior público muitas vezes representa uma redistribuição das rendas mais baixas na direção das rendas mais elevadas (PIKETTY, 2015, p. 133).

Entretanto, é necessário fazer ressalvas diante destes preceitos que englobam a redistribuição do acesso a bens e serviços, como a educação, vinculados somente à questão econômica. Além de desconsiderar a categoria raça, e parcialmente a escola pública, a valorização do parâmetro econômico enquanto critério de ingresso nas universidades públicas pode se associar à redistribuição das oportunidades educacionais, e ao mesmo tempo, pode adensar propostas que visam à cobrança de taxas e mensalidades nestas instituições para oriundos de famílias de rendas altas. Vale lembrar que estes PLs são apresentados em um contexto sócio-histórico em que há a ampliação de vagas das IFES, a transferência de recursos privados para estas e o financiamento público de estabelecimentos privados.

O debate sobre a privatização do ensino superior não é recente e vem sendo

proposto principalmente pelo Banco Mundial (1995; 2017). A UNESCO também vem fortalecendo estas orientações, sobretudo a partir da *Declaração de Incheon*, de 2015, quando estabelece como metas assegurar a igualdade de acesso a todos os níveis educacionais a preços acessíveis, e a ampliação substancial até 2020 de bolsas de estudos para e nos os países “em desenvolvimento”. Destarte, não se pode desconsiderar a possibilidade de que as cotas destinadas aos “comprovadamente pobres” sejam revertidas em bolsas de estudos nas próprias IFES. Esta avaliação reforça a concepção de que as ações afirmativas não podem se desvincular da luta pela educação pública, gratuita e de qualidade.

Até a promulgação da Lei de Cotas, existiam ainda dois projetos que abarcam ações afirmativas destinadas aos povos indígenas: o PL n. 615, de 2003, que versava sobre a obrigatoriedade da matrícula em IES aos índios que fossem classificados em processo seletivo, sem prejuízo às demais vagas; e o PL 1.313, de 2003, que determinava a reserva de vagas à população indígena nos cursos de graduação das IES. As justificativas destas propostas, de uma forma ou outra, dão visibilidade, no debate sobre as cotas, ao descaso histórico do Estado brasileiro para com esta população, mas se diferenciavam principalmente no que tange à finalidade da inserção deste grupo no ensino superior.

Enquanto o PL 615 reduziu o acesso dos povos indígenas a uma “forma digna de inclusão social” e como um “bem inconfiscável”, o segundo refere o processo educacional como um instrumento voltado à autodeterminação das comunidades indígenas. Assim, o PL 1.313 se diferencia, pois vai em direção ao rompimento de uma perspectiva que compreende que estes povos são incapazes de definir os direcionamentos de seus coletivos e o desenvolvimento de suas comunidades. Neste ponto, vale apresentar, ainda que sem pormenorizar, alguns aspectos das políticas indigenistas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, sobretudo no período da ditadura militar.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi criada em 1967 tendo como principais diretrizes: a proteção do índio; o respeito à pessoa do índio, instituições e comunidades tribais; a garantia à posse das terras que habitam; a preservação de seu equilíbrio biológico e cultural no contato com a sociedade nacional, entre outros (IANNI, 2004). Nessa “proteção”, os povos indígenas são separados da comunidade nacional e situados enquanto sujeitos estranhos à sociedade, como se tivessem surgido como um “acidente da natureza” (IANNI, 2004, p. 199). Eles deveriam

integrar-se à sociedade, visto que não pertencem a ela. Com este prisma, as políticas do Estado brasileiro voltadas para a proteção dos indígenas desenvolveram-se de forma tutelada (FERNANDES et al., 2017), concebendo o “índio” como estrangeiro e incapaz, e possibilitando o direcionamento e a intensificação da expropriação das suas terras e culturas. A reserva das terras indígenas, por exemplo, por si só limita os povos indígenas no seguimento das dinâmicas de suas sociabilidades, além de sujeitá-los à autoridade da FUNAI (IANNI, 2004).

A Constituição Federal de 1988 avançou no ordenamento jurídico ao admitir a diversidade étnica e racial do país, e ao promulgar o direito indígena à “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Manteve à União, por intermédio da FUNAI, a responsabilidade de demarcar, proteger, respeitar e valorizar todos os seus bens, mas também reconheceu os índios, suas comunidades e organizações como partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus interesses e direitos (BRASIL, 1988).

A garantia da legitimidade dos povos indígenas à defesa de seus direitos vai ao encontro de uma concepção que reconhece a óbvia capacidade dos mesmos em determinar seus interesses conforme seus valores e culturas. A educação formal se insere neste processo como um meio, para os povos indígenas, de ampliação das possibilidades de autodeterminarem-se. É neste sentido que se dá a importância da presença desta perspectiva no referido PL, e também em alguns dos relatórios analisados das universidades – a serem apresentados ao longo deste capítulo. O que não exclui outros aspectos, tal como a forma pela qual as instituições de ensino vêm respondendo às necessidades educacionais indígenas.

Destoando das demais propostas e justificativas, têm-se o PL 373, de 2003, e o PL 2923, de 2004. O primeiro previa a reserva de vagas para pessoas com 60 anos ou mais, e no segundo esse público seria dispensado da realização de provas nos processos seletivo para ingresso. Ambos argumentam que a escolaridade das pessoas idosas é significativamente mais baixa do que a média da população brasileira, e que as pessoas “mais maduras e experientes” poderiam contribuir social e profissionalmente tanto para as universidades quanto ao desenvolvimento da sociedade. O PL de 2004 afirmava ainda que o acesso ao ensino superior seria um meio para romper ao isolamento social dos idosos.

Só assim se evitará a humilhante exclusão dos idosos da vida em comum, relegados à marginalidade de uma categoria especial de desocupados aos quais pouco mais resta do que aguardar o fim de suas vidas. A inatividade degrada as condições físicas e psicológicas dos idosos. A doença se instala não apenas em função do desgaste físico originário da idade avançada, mas também, das pressões psicológicas decorrentes do abandono e do isolamento. (PL n. 2.923 de 2004).

Não se pretende aqui adentrar as dimensões que envolvem a população idosa, tampouco afirmar que o acesso à educação superior não possa ser importante para ela. Contudo, duas considerações precisam ser mencionadas: 1) A compreensão da exclusão dos idosos da convivência comunitária não pode ser reduzida ao fato de estes terem ou não ensino superior; 2) A afirmação de que somente a partir deste ingresso é que se evitará a humilhação e exclusão dos idosos desconsidera outras possibilidades de políticas públicas voltadas a essa população, que podem ser ou são realizadas no âmbito da política de educação, assim como na saúde e na assistência social de forma integrada. Estas ponderações vinculadas ao contexto social e político em que se insere o debate sobre ações afirmativas no Brasil sugerem que tais projetos reforçam os discursos críticos às cotas raciais, e desvirtuam a discussão ao desconsiderar totalmente as questões que envolvem escola pública, classe e raça nas oportunidades educacionais.

Diante desta exposição, reitera-se que a Lei de Cotas, em âmbito federal, foi promulgada após 13 anos da apresentação do primeiro Projeto de Lei que referenciava o elitismo nas universidades públicas. Com exceção das propostas que preveem ações afirmativas para idosos¹¹⁴, nas demais, de alguma forma, foram contemplados. Na redação final da Lei 12.711, o principal critério estabelecido é o ensino médio público, sendo subdividido em categorias prioritariamente econômicas e posteriormente raciais. Esta formulação absorveu as demandas pela ampliação do acesso dos negros às universidades de forma limitada, a partir de um consenso possível em um cenário de disputas entre os movimentos sociais e aqueles que legislam. Do mesmo modo, representou a resistência da sociedade em romper com o mito da democracia racial e com os privilégios daí advindos.

¹¹⁴ Está em tramitação no senado o PLS n. 254, de 2016, de autoria do senador Eduardo Amorim (PSC/SE), que determina que as vagas ociosas em instituições de ensino superior sejam preenchidas preferencialmente por pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

[...] foi a 'política possível de consenso' alcançada, o que evidencia como é difícil lidar com a ideia de desigualdade racial brasileira, e como a ideia de "raça" como critério para adoção de ações afirmativas representa um campo de muita tensão (PAIVA, 2015).

O PL n. 3.627, de 2004, que incluiu a categoria raça na subdivisão das 50% das vagas reservadas, utilizou como justificativa para tal delimitação a hipótese de que as cotas para negros e para os povos indígenas não seriam preenchidas, por insuficiências circunstanciais. Esta suposição de que estas vagas não seriam ocupadas torna-se frágil, pois compreende que isto aconteceria por aspectos eventuais, contradizendo as demais referências presentes no decorrer do próprio texto do projeto, que reiteram "o racismo estruturante no perfil social" (PL. n. 3.627/2004). Logo, se o racismo é estruturante na sociedade brasileira, como é possível alegar que as vagas destinadas aos negros e povos indígenas não serão preenchidas, por insuficiências circunstanciais, sobretudo se considerados os dados que vinculam a questão racial à questão social? A política de cotas não poderia ter sido formulada de modo a contemplar os egressos de escola pública, negros oriundos de qualquer percurso escolar e as especificidades indígenas?

A Lei de Cotas instituída refletiu, portanto, a predominância dos PL que relacionam as oportunidades educacionais à escola pública e aspectos socioeconômicos, e incluiu o critério étnico-racial como forma de conciliar os interesses em disputa. O próximo item versa sobre como esta primazia da dimensão econômica relaciona-se, de forma explícita e implícita, a uma concepção de educação enquanto capital humano e, portanto, como propulsora do desenvolvimento social e econômico capitalista.

4.2.1 A teoria do capital humano: a educação a serviço do desenvolvimento econômico e social

É no século XX, no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando a questão do desenvolvimento econômico e social passa a ganhar destaque. As flutuações econômicas do século XIX, assim como a concentração de renda e riqueza em nível mundial acentuada com o surgimento de alguns poucos países industrializados, teriam tornado mais evidente a disparidade entre nações consideradas ricas e

pobres, e também no interior destas nações entre regiões e classes sociais. A partir de então, a questão da distribuição das riquezas passou a ser enfatizada nas concepções de desenvolvimento¹¹⁵ (SOUZA, 2007).

Enquanto a concepção de crescimento econômico¹¹⁶ compreende a expansão do produto real da economia durante determinado período de tempo, e não abrange mudanças estruturais e aspectos como a distribuição de renda (SOUZA, 2007), as teorias do desenvolvimento buscam encontrar respostas para as discrepâncias entre os distintos percursos de crescimento dos países, assim como a busca de soluções aos desfavorecidos, frequentemente designados como subdesenvolvidos. As formulações acerca do desenvolvimento usualmente o compreendem como etapas transitórias no interior do capitalismo, e que a partir de desdobramentos positivos do presente, os países atingiriam a prosperidade, a ser mensurada com base em indicadores como renda per capita, expectativa de vida, escolaridade, acesso à saúde, etc. (BONENTE, 2011).

Na América Latina, a Cepal engendrou o aporte teórico do desenvolvimentismo, fazendo uso do princípio da modernização via incorporação do progresso técnico, conforme mencionado no capítulo II. Tal teoria desconsiderou os elementos do processo de geração, acumulação e concentração de riquezas, do conflito capital e trabalho, assentando as crises do modo de produção capitalista em meras circunstâncias, além de fundamentar medidas reformistas voltadas ao crescimento econômico. Ademais, estes aportes teóricos teriam possibilitado aos Estados Unidos, no pós-guerra, um intervencionismo econômico, militar, político, social e educacional, a partir de diferentes acordos, agências, programas, sobretudo por meio das Nações Unidas, BM, Fundo Monetário Internacional, Fundação Ford, Fundação Rockefeller e Banco Interamericano de Desenvolvimento (FRIGOTTO, 2010).

É neste contexto que surge a teoria do capital humano, elaborada inicialmente

¹¹⁵ Destaca-se que no âmbito da teoria econômica, não existe uma única definição de desenvolvimento universalmente aceita, já que para algumas correntes, desenvolvimento é sinônimo de crescimento, e para outras, o crescimento econômico seria uma das condições para o desenvolvimento, mas não a única (SOUZA, 2007).

¹¹⁶ Esta concepção surge com veemência no século XVIII, sobretudo por meio da teoria do liberalismo econômico desenvolvida pelo economista britânico Adam Smith. Este teórico defendia a total liberdade dos agentes econômicos com a neutralidade do Estado no mercado, que teria como principais funções a justiça, a defesa, a manutenção de certas obras públicas, e a atuação em momentos de calamidade pública, tais como guerras, enchentes, secas, entre outros. Deste modo, os interesses individuais, realizados livremente, em cada mercado seriam harmonizados coletivamente por uma espécie de mão-invisível, em um cenário de concorrência perfeita (SOUZA, 2007).

por Theodore Schultz¹¹⁷ na década de 1960. Relacionando a educação formal ao aumento da produtividade no modo de produção capitalista, esta teoria “revela-se como uma especificidade das teorias do desenvolvimento produzidas inicialmente e preponderantemente no interior da formação social capitalista mais avançada que chama a si a tarefa e a hegemonia na recomposição do imperialismo capitalista” (FRIGOTTO, 2010, p. 144).

Schultz inicia seus estudos buscando verificar o papel das capacidades adquiridas pelos “agentes humanos” como a fonte mais importante para os ganhos de produtividade não explicados (SCHULTZ, 1973; 1973a).

[...] comecei a perceber que os fatores essenciais da produção, que eu identificava como capital e trabalho, não eram imutáveis: sofriam um processo de aperfeiçoamento, o que não era devidamente apreciado, segundo minha concepção de Capital e Trabalho. Também percebi claramente que, nos Estados Unidos, muitas pessoas estão investindo, fortemente, em si mesmas, como ativos humanos; que estes investimentos humanos estão constituindo uma penetrante influência sobre o crescimento econômico; e que o investimento básico no capital humano é a educação. (SCHULTZ, 1973 p. 10).

Nesta linha, a educação formal passa a ser considerada como capital humano na medida em que é produtora da capacidade de trabalho, e um investimento como qualquer outro para a produção.

[...] as pessoas valorizam as suas capacidades, quer como produtores, quer como consumidores, pelo auto-investimento, e de que a instrução é o maior investimento em capital humano. [...] Alteram, também, as estruturas de pagamentos e salários, bem como os totais de ganhos decorrentes do trabalho relativo ao montante do rendimento da propriedade. [...] O valor econômico da educação depende, predominantemente, da procura e oferta da instrução, considerada como investimento. (SCHULTZ, 1973, p. 13).

Na esfera individual, o capital humano explicaria as diferenças entre as rendas, e seria também responsável pela a mobilidade social dos sujeitos. Na dimensão macro, possibilitaria o crescimento e o desenvolvimento econômico. Assim, quanto maior o investimento em capital humano, maiores seriam os níveis de produtividade, da capacidade de trabalho, de mobilidade social, de crescimento econômico, e por consequência, menores seriam os índices de desigualdade entre as pessoas e entre os países.

¹¹⁷ Theodore Schultz, economista da Escola de Chicago e prêmio Nobel de economia em 1979.

O conceito de capital humano [...] busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no 'fator humano' passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e renda e, conseqüentemente, de mobilidade social. (FRIGOTTO, 2010, p. 51).

Na teoria do capital humano, o indivíduo é concebido como produtor de suas próprias capacidades de produção, e o investimento humano concebe-se com as despesas que ele ou o Estado devem efetuar, em educação como treinamento para a produção. A educação seria, portanto, um fator eficiente de distribuição de renda, equalização social, de crescimento econômico e desenvolvimento.

Esta tese vincula a educação ao desenvolvimento econômico e à distribuição de renda, caracterizando-se como uma "teoria do desenvolvimento", e constitui-se como o pilar básico da economia da educação. Em uma óptica macroeconômica, o paradigma do capital humano situa-se no campo da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico, que considera necessário para este desenvolvimento o crescimento das taxas de acumulação, bem como o aumento necessário da desigualdade, para que posteriormente, com o fortalecimento da economia, a renda seja redistribuída. Estabelece a educação como o fator explicativo e impulsionador para a realização do crescimento econômico (CATTANI, 2002; FRIGOTTO, 2010). Assim, primeiro, os sujeitos deveriam acessar e concluir o ensino formal institucionalizado voltado às demandas do mercado de trabalho para, posteriormente, a renda ser redistribuída a partir do mérito individual.

A educação como meio para o desenvolvimento aparece também nas construções teóricas recentes acerca do desenvolvimento, entre as quais, enfatiza-se o chamado "desenvolvimento como liberdade", elaborado pelo escritor e economista indiano Amartya Sen. Esta interpretação parte do pressuposto de que o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas usufruem, para além da visão de desenvolvimento que engloba somente aspectos relacionados ao Produto Nacional Bruto (PNB), industrialização, crescimento da renda, etc. Considera que estes elementos também são um meio de expansão das liberdades dos sujeitos, mas não os únicos. O desenvolvimento como liberdade incluiu as disposições sociais e econômicas, como acesso à educação, à saúde e ao emprego remunerado, além dos direitos civis,

como o direito de participação na vida política de uma comunidade ou nação¹¹⁸ (SEN, 2015).

Na teoria do desenvolvimento como liberdade, o conceito de capital humano não é excluído, mas é englobado no conceito de “capacidades humanas”. Em suma, estas dizem respeito à “expansão da liberdade humana para levar o tipo de vida que as pessoas com razão valorizam” (SEN, 2015 p. 375). Assim, os seres humanos seriam a finalidade do processo e não somente meios de produção, e a educação contribuiria para a racionalidade das escolhas dos sujeitos, a expansão de suas liberdades e o desenvolvimento social (SEN, 2015).

Este aporte teórico contribuiu para elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que vem sendo utilizado pelo PNUD¹¹⁹ como indicador comparativo e classificatório do “grau de desenvolvimento humano” dos países-membros desta organização. Para tanto, são utilizadas três dimensões consideradas essenciais para o desenvolvimento de uma nação: uma vida longa e saudável medida pela esperança de vida ao nascer; a capacidade de adquirir conhecimento, mensurada pela média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; e a capacidade de atingir um nível de vida digno, medido pelo rendimento nacional bruto per capita. A partir do cálculo que quantifica estas três esferas, os países são considerados como de: IDH muito elevado (0,8 a 1,0); elevado (0,7 a 0,79); médio (0,6 a 0,69); e baixo (até 0,6). O Brasil, neste cenário, é considerado um país com desenvolvimento humano elevado (0,755), situado no 75º lugar na lista de classificação (PNUD, 2015).

Sinteticamente, as assimetrias entre as teorias do capital humano de Schultz

¹¹⁸ O desenvolvimento como liberdade requereria a eliminação das principais fontes de privação de liberdade: carências de oportunidades econômicas e sociais, negligência dos serviços públicos, pobreza, tirania, e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A expansão das liberdades englobaria também a expansão das “capacidades” das pessoas de levar o tipo de vida que elas com razão valorizam, e das escolhas que possuem. Estas poderiam ser ampliadas por meio de políticas públicas, e da mesma forma, as políticas públicas poderiam ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades das pessoas, constituindo, assim, uma relação de mão-dupla. Tais políticas são nomeadas como “desenvolvimentos sociais”, e são consideradas “desenvolvimentistas”, pois possibilitariam aos sujeitos uma vida mais “longa, livre e proveitosa”, simultaneamente com o aumento da produtividade, crescimento econômico e rendas individuais. (SEN, 2015).

¹¹⁹ “Desenvolvimento humano significa o desenvolvimento das pessoas por via do reforço das capacidades humanas, para as pessoas por visar melhorar as suas vidas, e pelas pessoas por participarem ativamente nos processos que moldam as suas vidas. Trata-se de uma abordagem mais ampla comparativamente a outras, como por exemplo, a abordagem de recursos humanos, a abordagem das necessidades básicas ou a abordagem do bem estar humano”. (PNUD, 2015, p. 2).

e de capacidades humanas de Sen – que influenciou diretamente a construção de outra forma de mensurar o desenvolvimento -, se situariam no fato de que, para a primeira, a educação seria principal meio para uma finalidade principal: crescimento econômico, e para a segunda, a educação seria uma entre outras dimensões que poderiam contribuir para a ampliação das capacidades e liberdades humanas, compreendidas não somente como meios, mas também como fim ao desenvolvimento social e econômico.

Desta maneira, enquanto a concepção de capital humano parte do pressuposto de que primeiro deve haver o crescimento econômico para depois redistribuir as riquezas, a de “desenvolvimento como liberdade” concebe investimentos em áreas como educação e saúde como produtivas para o crescimento econômico, o que justificaria a maior ênfase nestas disposições sociais nas economias mais pobres, “sem ter que esperar ‘ficar rico’ primeiro” (SEN, 2015, p. 71).

A convergência destas teorias se dá na limitação do papel da educação e a compreensão sobre desenvolvimento circunscrito à ordem societária capitalista. Ambas não consideram questões estruturais relativas à divisão social e técnica do trabalho, bem como a apropriação privada do lucro, e, portanto, a desigualdade como força motriz do desenvolvimento capitalista (FRIGOTTO, 2010). Do mesmo modo, a qualidade da educação não é posta em questão nestas perspectivas teóricas.

Vale ressaltar que esta perspectiva da educação como instrumento para o desenvolvimento econômico e social está presente nas orientações às políticas de educação produzidas pela ONU e UNESCO. Na Conferência sobre educação superior de 1998, a mesma é tida como “vital para o desenvolvimento sociocultural e econômico”, para o desenvolvimento sustentável e para a redução das desigualdades entre países pobres e desenvolvidos na sociedade do conhecimento (UNESCO, 1998). Em 2003, a educação superior é concebida como “um fator fundamental e uma força motriz do desenvolvimento nas sociedades de conhecimento intensivo”, devendo ser engendrada no contexto da globalização (UNESCO, 2003). A Conferência de 2009 afirma que existem evidências de que a pesquisa e o ensino superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e o progresso (UNESCO, 2009). E a Declaração Incheon, juntamente com o Marco de Ação da Educação, a situam como elemento-

chave para o alcance do pleno emprego, erradicação da pobreza, bem como para o sucesso de todos os ODM e ODS (UNESCO, 2015). Estes organismos orientam a expansão dos índices quantitativos de acesso, ao mesmo tempo em que direcionam a utilização, sobretudo nos países periféricos, de mecanismos que geram maiores lucros para os empresários do segmento educacional, e que não demandam volumosos investimentos em infraestrutura e recursos humanos. Fomentam o uso das tecnologias da informação por meio do ensino à distância, sem se preocupar com seus limites qualitativos, voltando-se para uma formação rápida e massificada.

No mesmo sentido, em âmbito nacional, é realizada a ênfase dos governos petistas à política de educação como motor do desenvolvimento capitalista. Ampliou-se o acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo em que não foi realizado um investimento que pudesse redimensionar qualitativamente os rumos das universidades. Neste sentido, em relação aos PLs que antecederam a promulgação da Lei de Cotas, é possível observar que situam de maneira geral, implícita ou explicitamente, as ações afirmativas e, por conseguinte, as cotas como instrumentos para a “democratização” das oportunidades educacionais, e o acesso ao ensino superior como meio de inclusão social e desenvolvimento.

As seguintes justificativas podem ilustrar as perspectivas acima mencionadas:

A situação atual, além de discricionária, pois favorece alguns é efetivamente um instrumento de exclusão social [...]. Tal situação impossibilita que muitos alunos oriundos das classes médias e pobres tenham condição de realizar seus estudos de nível superior, condição necessária para um mercado de trabalho mais qualificado e promissor.

[...]

Sabemos que a educação não resolve todos os problemas, mas é, certamente, um forte instrumento de mobilidade social e de melhoria dos padrões de equidade social. (PL 14/2007).

Não há que se ter dúvidas sobre o potencial apresentado pelo regime de implantação de cotas nas Instituições Federais de Ensino – IFES, no sentido de promoverem a democratização do acesso ao ensino público federal, estabelecendo, assim, vigorosa política pública de inclusão social e erradicação das formas de discriminação. (PL 1.736/2007).

O acesso ao ensino superior é relacionado como forma de qualificar a força e o mercado de trabalho, e no âmbito individual, como mecanismo de mobilidade social, e, de modo consequente, de equidade. E no caso do PL 1.736, de 2007, que incorpora a questão racial, como meio de erradicar as discriminações sociais e raciais. A redistribuição equitativa representaria a democratização da educação

superior. Não se nega que o redimensionamento da distribuição das vagas nas IFES presente na política de cotas possa contribuir para a mobilidade social e para o combate de preconceitos e discriminações. Todavia, é preciso compreender que esta relação não é tão linear ou mesmo sempre efetiva.

Tanto as concepções de capital humano quanto a do desenvolvimento como liberdade envolvem a percepção de que o desenvolvimento se dá por etapas. Ou seja, os países em desenvolvimento, ao atingirem determinados índices, passariam a ser países desenvolvidos. A incongruência destas leituras está no fato de que desconsideram o desenvolvimento dos estágios da ordem capitalista mundial – competitivo, monopolista e, agora, oligopolista e financeiro –, que foram sendo remodelados conforme as necessidades históricas. O Brasil se insere e é inserido nesta ordem a partir de uma posição de dependência, que não foi rompida até hoje.

A manutenção de intensas desigualdades no país não é casual. Ela reflete a resistência a mudanças construtivas no âmbito da própria sociedade capitalista por parte da burguesia nacional e internacional. Neste viés, reitera-se que a teoria do capital humano começa ser difundida de forma mais intensa no período de consolidação da internacionalização da economia do país e de um modelo de desenvolvimento extremamente concentrador de riquezas. Assim, no Brasil, o uso desta teoria possui duas dimensões: a educação é tida como o principal instrumento para a modernização e redução de desigualdades, e também é utilizada como justificativa do modelo de desenvolvimento concentrador, pois fomenta a idéia de os sujeitos podem ser proprietários dos meios e instrumentos de produção e ou de capital humano (FRIGOTTO, 2010, p. 148).

Mas se o equilíbrio instável da ordem societária capitalista se dá também pelas discrepâncias entre os fundamentos morais e a organização concreta da vida humana (FERNANDES, 1974), dados concretos podem explicitar as contradições presentes entre teoria e realidade. De acordo com informações do Censo 2010, trabalhadores com pelo menos o ensino superior completo representam aproximadamente 15% dos ocupados no mercado de trabalho brasileiro. Em relação aos seus rendimentos, há uma disparidade que varia conforme a área de formação. Em determinadas áreas, como as humanas e as artes, tendem a ser menores que a média. Os que trabalham na área da educação, por exemplo, recebem em média R\$ 1.791 por mês. Já aqueles que possuem formação em engenharia têm como rendimento médio mensal R\$ 5.486. Áreas como saúde e direito também tendem a

ter melhores rendimentos (REIS; MACHADO, 2015). Ou seja, a mobilidade social e o crescimento da renda, além de limitados, não condizem somente com a formação universitária, mas também a área desta formação, assim como a absorção da mão de obra no mercado de trabalho.

Se observados os dados sobre as diferenças salariais entre brancos e negros com ensino superior completo, a disparidade também se mantém. A média mensal de uma pessoa preta com graduação é de R\$ 3.777,39, dos pardos é de R\$4.044,09 e dos brancos é de R\$ 5.589,25. Este dado não considera ainda as diferenças salariais entre os gêneros, visto que as mulheres costumam receber menos do que os homens (MTE, 2014). Estas informações demonstram, portanto, que a apreensão de que somente a educação se relaciona com mobilidade social não é verdadeira. Outras variáveis entram nesta equação, como área de formação e raça, além dos próprios limites de ascensão social impostos pelo próprio modo de produção capitalista.

Para mais, este processo pode representar a ampliação de um “exército letrado de reserva” (CHAUÍ, 2001), acarretando o rebaixamento de salários a partir da lógica da oferta e da procura. A taxa de desocupação no Brasil, no segundo trimestre de 2017, foi estimada em 13%. Este índice, quando desagregado por raça, demonstra que 10,3% das pessoas que se declararam brancas estavam desocupadas, em relação aos pretos e pardos a porcentagem cresce para 15,8% e 15,1% respectivamente. Quanto àqueles que concluíram o ensino superior, representavam 8,5% dos desocupados (IBGE, 2017). Ou seja, possuir um diploma, por si só não representa a inserção no mercado de trabalho, visto que outras variáveis entram nesta equação, como a área de formação, a questão racial, além do desemprego como mecanismo de rebaixamento de salários.

Diante de todo o exposto, é necessário retomar alguns aspectos do contexto sócio-político em que se constrói a política de cotas: sua elaboração se dá a partir das demandas, principalmente do movimento negro, e da pressão internacional para a sua implantação; os membros do governo absorvem tais demandas, a partir de seus interesses e concepções; dentre os seus membros, estão deputados, senadores, ministros oriundos de uma elite econômica, com destaque para as bancadas ruralistas e empresariais; nota-se, no Quadro 5, que muitos dos Projetos de Lei foram apresentados por deputados e senadores do Partido da República (PR), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Partido da

Social Democracia Brasileira (PSDB); o deputado Pinotti, vinculado ao Democratas (DEM), propôs o PL n. 14/2007, que visava à reserva de vagas para egressos do ensino público, no mesmo período em que seu partido ingressou no Supremo Tribunal Federal questionando as cotas adotadas pela UnB, alegando que esta estaria criando um tribunal racial; além disso, se processa dentro de uma reforma universitária “a conta gotas” (LIMA, 2007), que beneficia o empresariamento do setor.

Logo, não se tem a ilusão de que a política de cotas tenha sido implantada a partir de uma visão de desenvolvimento social para além do capitalismo, e de transformação societária. As propostas, de maneira geral, assim como a estrutura da Lei, refletem a reafirmação, no âmbito ideológico, da teoria do capital humano e da “ideologia racial do branco” (IANNI, 2004).

Isto posto, compreende-se o caráter reformista da Lei de Cotas nas IFES. Ademais, tampouco parte-se do pressuposto de que a política de cotas por si só seria capaz de democratizar o ensino superior, visto que, para tanto, outras mudanças estariam envolvidas, como a qualificação de todos os níveis de ensino, a universalização do acesso e a participação política de todos as classes sociais nos mais diversos âmbitos da vida social, inclusive nas instituições de ensino. Todavia, a educação, assim como a sociedade capitalista, possui um equilíbrio instável, advindo de interesses antagônicos e das contradições inerentes a ela.

Assim, a mudança social da política de cotas representa também um processo de ruptura no qual o acesso ao ensino superior público não é mais somente destinado às classes altas e médias. Com ela, no mínimo metade das vagas nas universidades federais deixam de estar disponíveis a estas últimas, e são redirecionadas para os egressos de escola públicas, com “renda baixa”, e/ou negros e indígenas. Ainda com seus limites relacionados à questão racial, pode representar uma mudança social construtiva, o que depende também da forma como vem sendo implementada, visto que, suas potencialidades podem ser fomentadas ou reprimidas. A análise que segue aborda como estas mudanças vêm se dando no âmbito institucional, assim como os limites impostos pela própria lei.

4.3 A implementação das cotas nas universidades federais brasileiras: as contradições da “democratização” do ensino superior

A Lei n. 12.711, de 2012, determinou a reserva de no mínimo 50% das vagas das IFES em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno. Destas, 50% devem ser destinadas a candidatos com renda familiar per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio. Estas vagas reservadas também devem ser preenchidas por autodeclarados PPI em proporção ao total de vagas, no mínimo, igual à porcentagem respectiva de PPI na população da unidade federativa onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. O Decreto n.13.409, de 28 de dezembro de 2016, normatizado pela Portaria Normativa n. 9, de 2017, passou a incluir, nestas subdivisões, a porcentagem referente ao último censo de pessoas com deficiência (PcD), conforme demonstra a Figura 1, localizada no capítulo III. Reitera-se que o debate sobre a reserva de vagas para as PcD não será contemplado nesta tese, dado o fato de que tal mudança ocorreu no decorrer da realização da pesquisa e que muitas universidades só incluíram esta modalidade a partir dos seus processos seletivos do ano de 2018.

O Decreto Lei n. 7. 824, de 2012, que regulamenta a política de cotas, instituiu o Comitê de Acompanhamento e Avaliação da Reserva de Vagas nas IFES e do Ensino Técnico de Nível Médio como mecanismo de avaliação e acompanhamento. Este Comitê é composto por dois representantes do MEC, dois representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) e um representante da FUNAI, e deve encaminhar, anualmente, aos Ministros de Estado da Educação e ao Chefe da Secretaria da SEPPIR, relatórios de avaliação acerca da implementação da reserva de vagas.

Em consultas eletrônicas realizadas nos sites do MEC e SEPPIR durante o período da realização desta pesquisa (2014 a 2018), tais relatórios não foram localizados. Há somente a divulgação do “Balanço da Política de Cotas 2012-2013”, apresentado por Aloizio Mercadante, então Ministro da Educação, que, de maneira geral, apresenta dados quantitativos sobre vagas ofertadas, número de inscritos, notas de corte, envolvendo os candidatos cotistas e não cotistas. Além disso, uma notícia veiculada em março de 2017¹²⁰ informou que o Comitê de Acompanhamento

¹²⁰ Conforme notícia veiculada pelo Correio Braziliense em 03.07.2017. Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/07/03/internas_polbraeco,606669/govern

nunca teria se reunido passados cinco anos da sanção da Lei. Diante disso, o MEC teria informado que em breve (sem data definida) os seus membros seriam convocados para uma reunião.

De maneira geral, a política de cotas e as ações afirmativas acabam por ser analisadas somente em estudos discentes e em grupos de pesquisas vinculados a algumas universidades. Entre estes últimos, destaca-se o Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEMAA)¹²¹, que vem se dedicando ao estudo da temática, e que possui, dentre as suas principais atividades, a produção de levantamentos anuais sobre as práticas adotadas pelas universidades públicas para a promoção racial e social, incluindo o impacto da Lei 12.711 nas mesmas (EURÍSTENES; et al., 2016).

Sobre o impacto da Lei de Cotas, este grupo vem analisando o número, a distribuição de vagas e os grupos beneficiários das ações afirmativas, com base nos dados disponíveis em editais, resoluções, termos de adesão ao SISU, manuais de candidatos para o vestibular, complementados pelos dados do INEP e IBGE. Em seu último levantamento publicado, em 2015, demonstra que, antes da promulgação da Lei, a maioria das universidades possuía alguma modalidade de ação afirmativa, sendo que 32 delas utilizavam a reserva de vagas, 12 o acréscimo de vagas e 11 o sistema de bônus, podendo haver a combinação destas modalidades em uma mesma instituição (EURÍSTENES; et al., 2016).

Entre as universidades que utilizavam a política de cotas antes do ano de 2012, algumas reservavam as vagas pertencentes a determinado grupo (PPIs, escola pública, PcD, etc.) conforme a quantidade de inscritos no vestibular, ou seja, o percentual de vagas a serem destinadas aos candidatos cotistas não era fixo. Deste modo, a Lei 12.711 teria assegurado maior efetividade das ações afirmativas, tanto por determinar um percentual fixo, quanto por garantir as cotas como principal modalidade, visto que o sistema de bônus ou acréscimo de vagas possuem resultados mais dubitáveis (EURÍSTENES; et al., 2016).

No que se refere ao período posterior à Lei, o levantamento demonstra que houve um acréscimo de vagas reservadas no período de 2012 a 2015. Tal crescimento é vinculado à expansão do número de universidades federais via Reuni

o-promete-medidas-em-relacao-a-cotas-para-negros-pobres-e-indig.shtml Acesso em 04.02.2018.

¹²¹ O GEMAA possui inscrição junto ao CNPq e está sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ.

e também ao fato de que o Decreto que regulamenta a Lei prevê a sua implantação progressiva até o ano de 2016, conforme está disposto em seu Artigo 8º: “As instituições de que trata o art. 2º implementarão, no mínimo, 25% da reserva de vagas a cada ano, e terão até 30 de agosto de 2016 para o cumprimento integral do disposto neste Decreto” (BRASIL, 2012).

Segundo este levantamento, o número de vagas destinadas aos negros e indígenas (aos egressos de escola pública autodeclarados PPIs, 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. Destaca-se que na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, 55% dos brasileiros se autodeclaravam negros (45% pardos, 10% pretos) (LEÃO; et al., 2017).

Este estudo também avaliou outros aspectos vinculados às especificidades regionais¹²², mas de maneira geral, concluiu que em 2015 as universidades federais já estavam próximas de atingir as metas relativas à oferta das vagas determinadas pela Lei (EURÍSTENES; et al., 2016). Em 2017, a partir do levantamento realizado por meio de informações coletadas junto ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e no site das IFES, as 63 universidades federais já reservavam 50% das vagas. Vale ressaltar que a opção da coleta de dados por esse sistema reflete a não disponibilidade destes dados nas páginas oficiais do governo, e conforme afirmado anteriormente, o não cumprimento do próprio Decreto que instituiu que as Comissões deveriam realizar anualmente o acompanhamento da implantação e implementação da Lei.

Esta constatação se reflete também no baixo número de relatórios disponíveis que contemplem dados sobre as cotas e demais AA nas universidades. Outrossim,

¹²² O estudo verificou as discrepâncias entre as proporções de PPI de cada região e o número de vagas disponíveis a este público nas universidades federais. A região em que a discrepância é maior é a região Sudeste, onde 43,9% da população se autodeclara PPI, e 18,1% das vagas lhes eram destinadas. Já a região Sul era a que estava mais próxima do estabelecido na Lei: 20,9% autodeclarados PPI, e a reserva de vagas era de 17,2% (EURÍSTENES; et al., 2016).

entre aquelas que os produzem, algumas relatam dificuldades existentes nas próprias instituições em relação a acesso aos dados ou até mesmo à inexistência de um sistema de informações que os agreguem, o que permitiria, por exemplo, avaliar questões relativas aos cursos, turnos, e à política de assistência estudantil.

Conforme já afirmado, a Lei n. 12. 711 será revista no prazo de dez anos a contar da publicação da Lei. A ausência de indicadores quantitativos e qualitativos, somada ao contexto de retirada de direitos, sobretudo a partir de políticas de austeridade como a aprovação da PEC 55, coloca em risco a sua continuidade. É preciso ressaltar que a construção e a implementação de mecanismos que visem ao monitoramento e avaliação de políticas sociais públicas, por meio de coleta, processamento e disponibilização de dados, são essenciais para subsidiar o planejamento e o (re) direcionamento destas, além de fomentar a transparência e a participação popular.

Os dados produzidos, e sua transformação em informação e conhecimento, tornam-se importante instrumento para subsidiar a elaboração de diagnósticos e fundamentar a definição de prioridades e metas a serem contempladas na definição e redefinição do conteúdo das políticas sociais públicas, dar visibilidade e transparência à gestão dos recursos públicos, democratizar as decisões sobre conteúdos e padrões de qualidade das ações desenvolvidas, entidades e órgãos públicos ou privados. (CARRARO; LAZZARI, 2013, p. 972).

Logo, não monitorar e avaliar a política de cotas em suas diversas dimensões possibilita que as decisões que a abarcam sejam perpassadas por “achismos”, e fiquem mais suscetíveis a flutuações resultantes da posição político-ideológica de quem está no poder, historicamente ocupado majoritariamente por homens, brancos, oriundos das classes médias e altas. Ou seja, torna os argumentos mais frágeis, sobretudo aos seus defensores.

No que se refere aos dados coletados via e-SIC, e os relatórios disponibilizados publicamente, é necessário ressaltar ainda que estes não foram produzidos de forma homogênea, na medida em que não utilizam os mesmos parâmetros para a coleta e exposição dos dados, tampouco compreendem um mesmo período de tempo.

Dito isto, e em consonância com o apresentado, a política de cotas foi construída também sob a justificativa de proporcionar maior equidade no acesso ao ensino superior. Em que pesem as divergências sobre a quem deveriam estar

destinadas as cotas, a Lei de Cotas englobou, ainda que de forma limitada, os grupos previstos nos Projetos de Lei e demandados pelos movimentos sociais. A Lei promulgada e as Portarias Normativas subsequentes fixaram a reserva de no mínimo 50% das vagas aos egressos de escola pública, subdivididos em categorias raciais e econômicas, ao mesmo tempo em que não excluem a possibilidade de que outras ações afirmativas sejam desenvolvidas concomitantemente.

Neste viés, destaca-se que a Portaria Normativa n.18, de 2012, em seu Art. 12º, proclama: “As instituições federais de ensino poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas: I - suplementares, mediante o acréscimo de vagas reservadas aos números mínimos referidos no art. 10; e II - de outra modalidade, mediante a estipulação de vagas específicas para atender a outras ações afirmativas” (MEC, 2012). Assim, modalidades como o sistema de bônus e ou a criação de vagas extras, que já vinham sendo desenvolvidas por algumas universidades, não haveriam de ser necessariamente extintas.

Diante desta possibilidade, o mapa a seguir demonstra que, além das cotas previstas em lei, algumas universidades mantiveram ou criaram outras modalidades de ações afirmativas destinadas a diferentes grupos.

FIGURA 2 – Mapa Ações Afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras* - 2017/1 **



Fonte: Dados sistematizados a partir de informações coletadas junto às 63 universidades federais, via e-SIC e sítios eletrônicos.

* Localização dos campi centrais das universidades.

** As informações coletadas para a composição deste mapa estão descritas no Apêndice B.

Após cinco anos da sanção da Lei de Cotas, das 63 universidades federais, 45% (28) possuem outra(s) modalidade(s) de AA, voltadas, sobretudo, para PcD, indígenas e ou quilombolas. Quanto às vagas destinadas a PcD, reitera-se que após a alteração da Lei em 2016, no ano de 2018, todas as IFES terão de reservar vagas para este público. Assim, estes dados podem representar que a política de cotas podem impulsionar o desenvolvimento de ações afirmativas para diversos grupos, conforme a realidade de cada região onde a instituição se encontra.

Em relação ao mapa apresentado, complementa-se ainda que, no primeiro semestre de 2017, sete universidades federais¹²³ utilizavam o chamado “Argumento de Inclusão Regional”, enquanto uma modalidade de ação afirmativa. Destas, uma destinava vagas também a PcD, indígenas e quilombolas, e outra a PcD. Anteriormente à Lei 12.711, o termo “argumento de inclusão” foi por vezes utilizado para definir o sistema de bônus destinado, principalmente, aos egressos de escola pública. Atualmente, a inclusão da expressão “regional” representa as ações afirmativas voltadas aos sujeitos que cursaram o ensino médio em regiões próximas ou no interior da unidade federativa na qual se localiza a instituição, na seleção para o ingresso de determinados cursos.

As universidades que utilizam o Argumento de Inclusão Regional estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país, e apenas uma na região Sul. Ademais, destas sete universidades, uma utiliza cotas e as demais o sistema de bônus, isto é, acrescem na nota final do ENEN determinada porcentagem para moradores de certa região. Nos processos seletivos destas instituições, o candidato deve optar por qual modalidade vai concorrer.

Esta iniciativa vincula-se ao processo de expansão e interiorização das IFES por meio do REUNI, em que o número de municípios atendidos por universidades federais passou de 114 em 2002 para 289 em 2014 (MEC, 2014). Ainda que esta pesquisa não tenha como objetivo aprofundar o processo de interiorização das universidades, compreende-se que este também relaciona a educação ao desenvolvimento: “Assim, a interiorização da oferta de educação superior é essencial para combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões” (MEC, 2014, p. 20).

¹²³ A saber: Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); e Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Desta maneira, a implantação de universidades em cidades localizadas no interior proporciona crescimento econômico das regiões em que se inserem, dadas as novas demandas geradas pelos servidores e discentes vinculados às IFES, como por exemplo, a necessidade de moradias, de serviços de transporte municipal, de saúde, e de alimentação. Também possibilita que os estudantes oriundos do interior não precisem migrar para os grandes centros, além de ampliar as oportunidades de formação daqueles que não teriam condições socioeconômicas para mudarem-se ou deslocarem-se para estes centros (MEC, 2014).

Diante disso, a região em que se localiza a universidade poderia acabar fixando profissionais qualificados ali formados (MEC, 2014). Sobre este aspecto, cabe questionar acerca das contradições que também permeiam este processo, tais como a própria capacidade de absorção de mão de obra qualificada nestas regiões, visto que, apreende-se que a educação superior por si só não é capaz de diminuir as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista. Ao mesmo tempo, reconhece-se que tal movimento pode englobar mudanças sociais progressivas, como as que foram citadas acima.

Dito isso e dando seguimento à análise da implementação da política de cotas nas universidades federais brasileiras, observa-se no mapa ilustrado que um número considerável de universidades desenvolve concomitantemente outras ações afirmativas. O levantamento realizado permitiu verificar que antes da Lei 12.711, das 59 universidades federais existentes, 41 já haviam implantado AA em seus processos seletivos. Destas 41 IFES, 24 mantiveram outras modalidades de AA que já vinham desenvolvendo, e 17 passaram a utilizar somente as cotas previstas no ordenamento jurídico. As quatro instituições que foram criadas no período também implantaram outros tipos de AA.

Considerando esta possibilidade de desenvolvimento de outras ações afirmativas pelas IFES, o quadro a seguir visa demonstrar as que estão presentes nas oito universidades que compõem a amostra documental deste estudo, assim como situar como elas estão abarcadas nos documentos analisados.

Quadro 6 – Síntese dos documentos da amostra da pesquisa

Universidade	Objetivo do documento	Período analisado	Ações Afirmativas
A	Pesquisa e análise sobre o sistema de cotas para negros, existente na instituição desde 2004.	2004-2013	- Lei n. 12.711/12; - Reserva de 5% das vagas para negros, independentemente do percurso escolar; -Vagas extras para indígenas.
B	Análise parcial das cotas desde sua implantação*.	2005-2015	- Lei n. 12.711/12; - Argumento de inclusão regional (bônus de 10%).
C	Pesquisa sobre indígenas e quilombolas na graduação.	2010-2016	- Lei n. 12.711/12; - Argumento de Inclusão Regional (bônus de 20%); -Pessoas com deficiência; - Vagas extras para indígenas e quilombolas.
D	Análise das Cotas previstas na Lei	2012-2016	- Lei n. 12.711/12.
E	Indicadores gerais da graduação, incluindo dados dos cotistas.	2011-2015	- Lei n. 12.711/12.
F	Análise das cotas sociais e raciais implantadas na instituição desde 2004, incluindo as vagas extras destinadas aos indígenas.	2005-2014	- Lei n. 12.711/12, destinando exclusivamente a quem não possui ensino superior. - Vagas extras para indígenas.
G	Análise das cotas sociais e raciais implantadas na instituição desde 2008, incluindo as vagas extras destinadas aos indígenas.	2008-2015	- Lei n. 12.711/12; - Vagas extras para indígenas.
H	Análise das cotas sociais e raciais implantadas na instituição desde 2008, incluindo as vagas extras destinadas aos indígenas.	2008-2016	- Lei n. 12.711/12; - Pessoas com deficiência (5%), - Vagas extras para indígenas

Fonte: Sistematização da autora, com base nos documentos disponibilizados pelas universidades (2017).

*O relatório completo não foi disponibilizado.

Em consonância com o apresentado no capítulo introdutório, as universidades cujos relatórios são analisados estão identificadas por meio de letras, para se evitar a exposição destas e ater-se somente ao objetivo desta tese.

Como é possível observar, os documentos produzidos pelas universidades “A” e “C” referem-se a outras ações afirmativas, que não as reservas de vagas sancionadas pela Lei 12.711, delimitada para esta pesquisa. Todavia, após a leitura flutuante destes relatórios, considerou-se que as observações presentes refletem também a estrutura da Lei, sobretudo no que se refere à reserva de vagas para negros, indígenas e quilombolas.

A universidade “C”, que foi criada a partir do REUNI, estava inicialmente vinculada a outra IFES. Esta já desenvolvia processo seletivo diferenciado para o ingresso de indígenas e quilombolas por meio do acréscimo de vagas e a universidade “C” as manteve a partir de seu desmembramento. Em seu relatório, refere que utiliza as vagas extras como mecanismo complementar à Lei. Concomitantemente, considerando os dados da universidade à qual pertencia, informa que anteriormente à implantação dos processos seletivos especiais destinados aos povos indígenas e quilombolas, apenas um quilombola ingressou por meio do vestibular tradicional, e que não há o registro de ingresso de indígenas pelo processo seletivo regular.

Nesta mesma perspectiva, a universidade “F”, que possui vagas complementares para indígenas, afirma que nenhum candidato autodeclarado indígena ingressou por meio do vestibular regular:

Os efeitos desta Lei não foram sentidos até o momento em sua dimensão indígena [...] Desde a implementação das cotas étnico-raciais previstas na Lei 12.711/2012, nenhum estudante indígena ingressou por este sistema na universidade. Esta constatação exigirá estudos de regulamentação interna da Lei de Cotas no que se refere ao ingresso do componente indígena na universidade (UNIVERSIDADE F, 2015).

A Constituição Federal de 1988 promulgou que o Estado deve ofertar o ensino fundamental às comunidades indígenas assegurando a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. A LDB de 1996, em seu artigo 78, estabelece como dever do Estado “o desenvolvimento de programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os objetivos de: proporcionar aos índios, suas comunidades e

povos a recuperação de suas memórias históricas, a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências; e garantir aos índios, suas comunidades e povos o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não indígenas” (BRASIL, 1996). Ou seja, o Estado ao mesmo tempo em que reconhece as especificidades e diferenças socioculturais dos povos indígenas na educação básica, parece não fazer o mesmo em relação ao ensino superior.

A Lei de cotas reserva vagas para os autodeclarados indígenas a partir dos mesmos processos e critérios seletivos aplicados aos demais estudantes. Ainda que em seu artigo 10 afirme que as IFES podem assegurar cotas separadas aos indígenas, não garante que o direito à diferença, aos seus percursos escolares e cultura sejam respeitados. Deste modo, deixa a cargo de cada instituição a decisão sobre o desenvolvimento de ações afirmativas específicas ou não.

A universidade “A” critica esta Lei afirmando que ela opera com exclusões, e inclui critérios para o ingresso de indígenas que não corresponde à suas realidades.

[...] dadas as características da economia não monetarizada que é generalizada na forma de vida das nações indígenas (incluindo os índios urbanos, que continuam utilizando os seus sistemas tradicionais de trocas), não faz sentido separar os estudantes indígenas por critério de renda. Analogamente, também não é justo restringir as cotas apenas para os indígenas que estudaram em escolas públicas (UNIVERSIDADE A, 2013).

O critério econômico estabelecido na Lei não corresponde à realidade sociocultural dos povos indígenas, ainda mais se considerada a burocracia que envolve a comprovação da renda. O documento também relata que os indígenas que ingressaram na instituição são oriundos de escolas privadas vocacionais, nas quais possuíam bolsa de estudo, ou seja, caso fosse aplicada somente a Lei, estes sujeitos teriam que concorrer a uma vaga pelo sistema universal.

A partir do levantamento realizado, observou-se que apenas 24% (15) das 63 universidades federais possuem processos de ingresso específicos aos indígenas, e 14% (09) aos quilombolas. Isto é, a maioria das instituições se restringem a inserir estes grupos conforme a Lei e, por conseguinte, não garantem o direito à diferença no ingresso. Entre as oito instituições cujos documentos foram analisados, cinco possuem processos seletivos especiais para indígenas e uma também para os quilombolas. O reconhecimento à diferença, a formação superior vinculada à

afirmação de suas identidades, voltadas para a autodeterminação coletiva e às suas demandas são as percepções presentes em alguns dos documentos.

Feitas estas considerações, a seguir, são analisados outros elementos referentes à seleção, ingresso, permanência e diplomação dos cotistas nas universidades analisadas.

4.3.1 Da seleção ao ingresso: as possibilidades e os limites legais e institucionais

A Política de Cotas foi implantada nas universidades incorporando ou não outras modalidades de ações afirmativas, conforme demonstrado. A inserção de indígenas a partir desta pode ser questionada visto que o direito à diferença sociocultural não é garantido na Lei. Além disso, outro aspecto deve ser mencionado em relação a sua aplicação aos demais grupos.

A legislação prevê que no mínimo 50% das vagas sejam reservadas para egressos de escolas públicas, a serem subdividas em critérios econômicos e raciais. Dito isto, a partir dos documentos analisados, foi constatado que as universidades podem restringir a concorrência dos cotistas às vagas reservadas exclusivamente a eles, ou possibilitar que concorram também ao acesso universal. Nestas instituições:

- Os candidatos inscritos em alguma categoria de reserva de vagas concorrem exclusivamente dentro desta modalidade;
- Os candidatos inscritos em alguma categoria de reserva de vagas concorrem ao ingresso universal e às vagas reservadas.

Como já destacado em análise anterior, as cotas partem do pressuposto que os egressos de escola pública têm menores condições de concorrência, tendendo a atingir menores notas finais nos processos seletivos. As vagas seriam reservadas como forma de garantir seu ingresso, dado os motivos já explicitados. Contudo, se um candidato cotista atinge uma média superior aos candidatos que se inscreveram para as vagas universais, ele não ingressa a partir destas. Esta consideração é feita visto que a possibilidade de ingressar via acesso universal possibilitaria que mais estudantes oriundos dos grupos que a Lei visa atingir poderiam ser contemplados, visto que aqueles aprovados com melhores médias não ocupariam as vagas

reservadas, que seriam destinadas aos demais cotistas.

Do exposto, vale destacar que, dentre os oito processos seletivos considerados, quatro se realizam unicamente via SISU – universidades “B”, “C”, “D” e “H” -, e a outra metade o utiliza para determinado percentual de vagas, destinando as demais à seleção via vestibular – universidades “A”, “E”, “F” e “G”. Na universidade “F”, a prova de seleção é realizada em duas etapas, e a aplicação da Lei de Cotas se dá somente na segunda. Ou seja, passam para a segunda etapa os candidatos com as melhores notas.

No sistema vigente, como os cotistas não conseguem passar para a segunda fase, concorrentes nas vagas universais com notas mais baixas acabam ocupando as vagas ociosas que tinham sido inicialmente destinadas aos cotistas [...] isso porque apesar de inserirmos candidatos cotistas com baixas notas, não excluimos os não cotistas com notas altas, mas sim aqueles que tiveram nota mais baixas e foram beneficiados pela sobra de vagas dos cotistas (UNIVERSIDADE F, 2015).

O relatório desta universidade reconhece, portanto, que este sistema restringe o ingresso de cotistas. Refere que a justificativa para tal modelo seria o receio da queda da qualidade dos ingressantes, e a considera questionável visto que os candidatos do sistema universal/ampla concorrência com melhores notas não seriam excluídos. Defende que, se a reserva de vagas seja adotada desde a primeira fase, “os cotistas aprovados substituiriam os não cotistas com baixo desempenho, aumentando os valores médios do desempenho dos candidatos aprovados pelas vagas universais” (UNIVERSIDADE F, 2015). Ou seja, a diferença entre os candidatos ingressantes se daria sobretudo em seu “perfil”: egresso de escola pública ou de escola privada, e não necessariamente no desempenho acadêmico.

A Lei de Cotas não determina um padrão fixo ao processo de distribuição das vagas. A Portaria Normativa n. 18, de 2012, em seu Artigo 14, afirma: “Parágrafo único: Assegurado o número de vagas de que trata o art. 10 e no exercício de sua autonomia, as instituições federais de ensino poderão, em seus concursos seletivos, adotar sistemática de preenchimento de vagas que contemple primeiramente a classificação geral por notas e, posteriormente, a classificação dentro dos grupos indicados nos incisos do caput”. Já no Artigo 17, § 1º sanciona: “Até que sejam integralmente implementadas as reservas de vagas de que trata esta Portaria, os estudantes que optarem por concorrer às vagas reservadas e que não forem selecionados terão assegurado o direito de concorrer às demais vagas”. Isto é, o

direito de concorrer pelo acesso universal estaria assegurado até que as universidades implantassem a reserva de 50% das vagas, posteriormente, a decisão ficaria a cargo de cada universidade em seus processos seletivos.

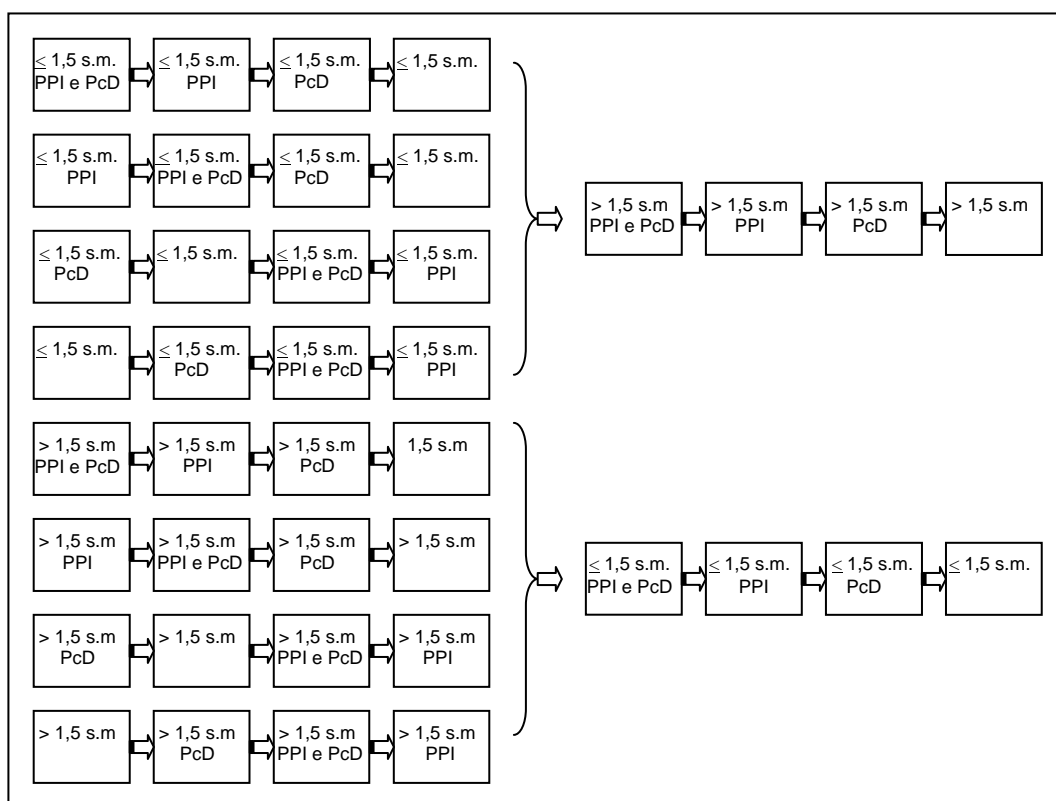
Mas se este padrão não é encontrado na Lei de Cotas, o mesmo não se pode afirmar em relação ao SISU, utilizado pela maioria das IFES. Em suas normas, este sistema determina que as chamadas regulares dos candidatos devem ser realizadas a partir da modalidade na qual este se inscreveu¹²⁴. A possibilidade de realizar a concorrência primeiramente ao acesso universal e posteriormente às cotas é inviabilizada às universidades que utilizam o SISU como único processo seletivo. Em vista disso, este sistema que permite maior mobilidade dos candidatos e amplia as suas opções de cursos e instituições também restringe a concorrência à modalidade pela qual estes se inscreveram. Esta limitação remete à existência também de cotas destinadas a brancos egressos de escolas privadas, para os quais, 50% das vagas serão garantidas (UNIVERSIDADE A, 2013).

No relatório da universidade “A”, estão presentes críticas relacionadas a estas dimensões. A Lei de Cotas da forma como se estruturou, seria um retrocesso enquanto política de inclusão étnica e racial, dada a probabilidade de que as vagas destinadas à concorrência universal sejam ocupadas predominantemente por brancos de classe média e alta oriundos de escolas privadas. Igualmente, a distribuição das vagas-reserva faz com que negros pobres compitam somente com negros pobres, e negros ricos com negros ricos (UNIVERSIDADE A, 2013).

As portarias normativas que dispõem sobre a implementação das cotas nas IFES determinam que as vagas não ocupadas reservadas aos autodeclarados PPI e às PcD devem ser preenchidas pelos estudantes oriundos de escolas públicas, observadas as reservas realizadas em mesmo nível ou no imediatamente anterior. Portanto, a redistribuição das vagas se dá a partir do critério econômico e não étnico-racial, conforme demonstra a Figura 3:

¹²⁴ “Assim, em determinados cursos, pode haver três modalidades de concorrência: vagas de ampla concorrência, vagas reservadas de acordo com a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) e vagas destinadas às demais ações afirmativas da instituição. O candidato deve, no momento da inscrição, optar por uma dessas modalidades, de acordo com seu perfil. Dessa forma, durante a chamada regular do Sisu, o candidato que optar por uma determinada modalidade de concorrência estará concorrendo apenas com os candidatos que tenham feito a mesma opção, e o sistema selecionará, dentre eles, os que obtiveram as melhores notas no Enem de 2017”. (MEC, 2018).

FIGURA 3: FLUXO DA REDISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS RESERVADAS PARA EGRESSOS DE ESCOLA PÚBLICA – 2017



Fonte: Sistematização da autora, com base no Art. 15 da Portaria Normativa N° 18, de 11 de outubro de 2012, do MEC alterada pela Portaria Normativa nº 9, de 5 de maio de 2017, do MEC.

Se após esta redistribuição as vagas reservadas não forem preenchidas, elas devem ser ofertadas aos candidatos da ampla concorrência. A universidade “A” analisou esta redistribuição em 2013, quando a Lei não previa as cotas para as pessoas com deficiência. Contudo, se observado o fluxo atualizado e as suas considerações no período, no que se refere ao critério racial, não há alterações substanciais.

- As vagas reservadas para os candidatos autodeclarados PPI com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita que não forem preenchidas não serão ofertadas aos PPI com renda superior, mas aos brancos pobres;
- As vagas reservadas para os candidatos autodeclarados PPI com renda familiar bruta superior a 1,5 salário mínimo que não forem

preenchidas não serão ofertadas para os PPI com renda inferior, mas para os brancos de classe média (UNIVERSIDADE A, 2013).

Para esta universidade, o critério que orienta a (re)distribuição das vagas submeteu a comunidade negra a separações, tais como: negros de classe média oriundos de escola pública foram separados dos egressos de escola privada; negros de classe média de escola pública foram separados dos pobres de escola pública; os negros pobres de escola pública foram separados dos que estudaram em escola privada com bolsa assim como daqueles que realizaram supletivos pagos (UNIVERSIDADE A, 2013).

Além disso, apresenta ainda os seguintes argumentos:

- A soma dos 25% das vagas reservadas para os egressos de escola pública não autodeclarados negros aos 50% de vagas universais representaria a seguinte distribuição:
 - 75% aos brancos
 - 25% aos negros
- Considerando que 25% das 50% das vagas reservadas para egressos de escola pública são destinadas a sujeitos oriundos de família com renda bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, a distribuição seria de:
 - 62,5% aos brancos com renda bruta familiar per capita superior a 1,5 salários mínimos;
 - 12,5% aos negros com renda bruta familiar per capita superior a 1,5 salários mínimos;
- 89% dos estudantes brasileiros estudam em escolas públicas, e 11% em escolas privadas. Então:
 - 89% dos estudantes de ensino médio público ficariam com 50% das vagas;
 - 11% dos estudantes de ensino médio privado ficariam com 50% das vagas (UNIVERSIDADE A, 2013).

Ainda que não modifique qualitativamente a interpretação exposta, é preciso lembrar que a porcentagem de vagas reservadas aos autodeclarados PPI varia conforme a Unidade da Federal na qual está localizada a instituição. Conforme a lógica demonstrada, ainda assim, as vagas destinadas aos brancos abarcariam uma porcentagem maior. Portanto, se a implantação de uma política de reserva de vagas se deu, sobretudo, a partir das demandas do movimento negro, dada a sua histórica exclusão do acesso a bens e serviços públicos, o que acarreta entre outros aspectos, na sua presença reduzida em instituições universitárias, a restrição da lei em relação à escola pública, assim como a divisão da concorrência entre os negros por critérios econômicos, acaba por impor novos limites para estes. Diante disso, reitera-se que o formato da Lei foi o consenso possível para a adoção em nível federal desta política, que englobou também percepções de que o Brasil não é um país racista, assim como, da educação como capital humano. Este último se relaciona com o mito da democracia racial a partir de uma visão economicista e que exclui a questão racial, visto que o crescimento econômico e a mobilidade social se resumiriam ao acesso à educação formal.

Retorna-se novamente ao princípio de que classe e raça são conceitos interligados (IANNI, 2004). Ainda que o racismo e a discriminação racial, enquanto construções sócio-históricas, não sejam exclusivos ao modo de produção capitalista, este o absorve como forma de manter lugares de privilégios na sociedade. A questão racial perpassa as relações de classe, o que não impede que negros que sejam pertencentes às classes médias e altas não sofram discriminações, preconceitos raciais e racismo e que se manifestam no cotidiano da vida social em todas as classes sociais (EURICO, 2013). Os dados apresentados acerca das diferenças salariais entre brancos e negros graduados dão visibilidade a esta dimensão.

Um negro presente em posições sociais e lugares de poder dos quais foi excluído representa uma ameaça ao branco na competição por privilégios sociais dentro das relações sociais capitalistas. Privilégios, pois dizem respeito a direitos formalmente universais, mas que são acessados historicamente e predominantemente pelas classes médias e altas, compostas majoritariamente por pessoas brancas. Tal ameaça pode ser contida a partir da perpetuação de preconceitos raciais, intensificada quando envolve a disputa ao acesso a determinado bem ou serviço limitado, como, por exemplo, uma vaga em uma universidade pública, ou um emprego formal em períodos de crises econômicas.

[...] quando a oferta de força de trabalho cresce em ritmo acelerado, ao passo que a procura diminui pronunciadamente, os trabalhadores tendem a desenvolver, acentuar ou reorientar as autorrepresentações recíprocas, subdividindo-se, discriminando-se e reintegrando-se em grupos profissionais, raciais, sexuais, religiosos, etc. como se nesses atributos se fundasse a própria crise. [...] Além disso, como as técnicas de dominação não operam senão com os próprios elementos sociais do sistema, elas incorporam os componentes das ideologias raciais, simplificando as tarefas destinadas a preservar o equilíbrio de poder (IANNI, 2004, p. 335).

Tal configuração pode ser observada atualmente, diante da crise econômica e política que o Brasil vivencia, na qual o conservadorismo se renova e é incorporado por parcelas da classe trabalhadora que reproduzem preconceitos como os de raça, gênero, e orientação sexual. No âmbito do acesso ao ensino superior, reflete também as posições contrárias às cotas raciais em IFES, e no silenciamento ou posições favoráveis às bolsas de estudo em instituições particulares.

Destarte, ao vincular as cotas raciais ao critério da escola pública, e ao redistribuir as vagas a partir de critérios econômicos, limita-se o potencial desta ação afirmativa enquanto uma das formas de combater as desigualdades raciais nas oportunidades educacionais, assim como a discriminação aos negros. Ao mesmo tempo, se compreende que a divisão por critérios econômicos pode estar proporcionando o ingresso de brancos pobres oriundos de escolas públicas, dado ao fato de que estas nem sempre são de baixa qualidade e ou possuem um corpo discente predominantemente composto por alunos das classes mais baixas. A média do Ideb dos anos finais do ensino fundamental¹²⁵ do Sistema Colégio Militar do Brasil, por exemplo, é 7,0, acima da média total do país, que é 4,5, das escolas públicas 4,2 e das escolas privadas 6,1 (INEP, 2015). Ou seja, é possível que as vagas reservadas para os egressos de escola pública sem recorte de renda venham sendo ocupadas pelas classes médias e altas oriundas de escolas públicas que preparam os estudantes para o vestibular. Neste ponto, reafirma-se a importância de pesquisas que coletem dados referentes às mais diversas dimensões que envolvem o ingresso nas IFES.

Estas análises podem ser mais bem visualizadas no que diz respeito às taxas de ocupação das vagas destinadas aos candidatos cotistas. Dentre as oito universidades que disponibilizam relatórios, observa-se que quatro das seis que apresentam os dados que englobam as reservas de vagas previstas em Lei referem

¹²⁵ Foram utilizados os dados referentes aos anos finais do ensino fundamental, pois não foram encontrados os referentes ao ensino médio.

que os maiores beneficiados com as cotas têm sido os cotistas sociais, ou seja, aqueles que não se autodeclararam PPI. Em síntese:

- Universidade “E”: Maior taxa de ocupação dos egressos de escola pública não autodeclarados;
- Universidade “F”: A política de inclusão da universidade se mostrou mais positiva para as cotas sociais;
- Universidade “G”: Os estudantes não autodeclarados foram os mais beneficiados. A ocupação de vagas raciais é menor que o número de vagas disponíveis para esta modalidade;
- Universidade “H”: Metade das vagas reservadas para os PPI são ocupadas. O recorte racial e por renda tem a menor taxa de ocupação;
- Os relatórios das universidades “B” e “D” não apresentam estes dados.

Estes indícios podem ser relacionados com os dados coletados na pesquisa realizada sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) em 2014¹²⁶. Este levantamento de dados demonstrou que entre 2003 e 2014 houve um crescimento substancial no número de matrículas de estudantes egressos do ensino público, e um aumento de quase 10% de estudantes pretos e pardos, que passaram de 34,20% dos estudantes para 47,57%, como é exposto na Tabela 4:

¹²⁶ A pesquisa sobre o perfil dos estudantes de graduação das universidades federais foi realizada pela primeira vez em 1994. Em 2018, está em andamento a quinta edição.

TABELA 4: Graduandos das IFES segundo cor/raça e antecedentes escolares (2003 e 2014)

		2003	2014
Cor/raça	Amarela	4,5%	2,34%
	Branca	59,4%	45,67%
	Parda	28,3%	37,75%
	Preta	5,9%	9,82%
	Indígena	2%	0,64%
Antecedentes escolares Ensino Médio	Integralmente em escola pública	37,5%	60,16%
	Maior parte em escola pública	8,7%	3,86%
	Integralmente em escola particular	41,9%	31,4%
	Maior parte em escola particular	11%	4,49%

Fonte: Andifes e Fonaprace (2014).

Quanto à modalidade de ingresso, a pesquisa aponta que 32,55% dos graduandos ingressaram por meio da política de cotas. Destes, 31,67% acessaram a universidade pelas cotas destinadas aos egressos de escola pública independente de renda; 30,19% pelas cotas aos autodeclarados PPI com renda inferior; 19,4% pelas cotas aos autodeclarados PPI independente de renda; e 18,74% pelas cotas dos egressos de escola pública com renda inferior (ANDIFES; FONAPRACE, 2014). Ou seja, segundo este levantamento – realizado quando as universidades federais não haviam implementado a reserva de vagas em sua totalidade -, 49,9% dos alunos cotistas ingressaram pelas modalidades destinadas aos autodeclarados PPI. Este dado converge com os índices apresentados pelo GEMAA, que mapeou, em 2015, uma maior porcentagem de reserva de vagas para este grupo, mas diverge dos dados apresentados por quatro universidades no que se refere à sua ocupação.

Diante desta incongruência entre os dados, é necessário ponderar que a pesquisa nacional sobre o perfil dos estudantes de graduação foi realizada por meio do envio de questionários eletrônicos a todos os graduandos das IFES, cujo universo era, em 2014, composto por 939.604 alunos matriculados, dos quais, 13,93% a responderam (ANDIFES; FONAPRACE, 2014). Tal fato permite inferir que dentre os alunos que ingressaram pelas cotas há a possibilidade de que os autodeclarados PPI tenham respondido proporcionalmente em maior número. Do mesmo modo, considerando que a maior taxa de ocupação por cotistas não

autodeclarados PPI é apresentada por relatórios de quatro universidades federais, não é possível afirmar que esta tendência ocorra em todas as demais 59 instituições. Esta disparidade reitera a importância do desenvolvimento de levantamentos nacionais como forma de monitorar e avaliar a política de cotas em sua totalidade.

A taxa de ocupação inferior ao número de vagas reservadas aos autodeclarados negros e indígenas presente nas quatro instituições que disponibilizam estes dados, e a forma como estas as vagas são (re) distribuídas, indicam a possibilidade de que a constatação de que metade dos cotistas é de negros ou indígenas não corresponda à realidade das universidades federais como um todo. Por conseguinte, a Lei de Cotas, tal como foi estruturada, pode não estar reduzindo efetivamente a desigualdade racial no acesso às IFES.

Concomitantemente, é necessário atentar ao fato de que a demanda pelo acesso às universidades públicas também engloba as dimensões socioeconômicas e as oportunidades educacionais anteriores. Então, considerando que a média de anos de estudos da população brasileira passou de 5,7 em 2001 para 7,5 em 2015, a da população negra passou de 4,7 em 2001 para 6,8, e a da população branca de 6,6 anos para 8,3 (IPEA, 2017), as oportunidades educacionais dos negros ainda são inferiores às da média geral da população, e às dos brancos. Em 2015, a média de anos de estudos dos negros corresponde à média dos brancos em 2001. Ou seja, a justificativa apresentada durante o processo de construção da Lei de Cotas, que argumentava que as vagas destinadas aos autodeclarados PPI não seriam ocupadas, pode estar sendo confirmada. A razão, porém, se dá não por aspectos circunstanciais, mas sim porque esta AA pode não estar sendo acompanhada efetivamente de outras políticas sociais públicas universais e ou voltadas para a promoção da igualdade racial.

Neste sentido, em estudo realizado pelo GEMAA, que utilizou como base dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), é demonstrada a persistência das desigualdades raciais no Brasil. Mesmo que pretos e pardos sejam a maioria da população (55%), estes, no que se refere aos rendimentos, escolaridade e distribuição em classes sociais, mantêm-se em desvantagem em relação aos brancos (LEÃO et al., 2017).

Se observados os dados do Mapa da Violência de 2016, houve um crescimento entre 2003 a 2014 de 46,9% do número de vítimas negras. Já o número de vítimas brancas reduziu 26,1% no período. Se em 2003 morriam

proporcionalmente 71,7% mais negros do que brancos, em 2014, esta porcentagem cresceu para 158,9% (WAISELFSZ, 2016). Ou seja, estes dados demonstram que a política de cotas para o acesso ao ensino superior público não pode ser descolado de outras políticas de ações afirmativas e também das políticas públicas universais. Ademais, o contexto de dismantelamento de direitos e da redução de verbas para políticas sociais públicas agudizam esta questão.

Outra questão que merece destaque diz respeito ao critério econômico presente na Lei. Na Portaria Normativa N. 18, de 2012, constam as orientações quanto à avaliação das condições de renda que devem ser comprovadas pelo candidato à vaga, conforme as regras estabelecidas em edital próprio de cada IFES. Ao contrário da autodeclaração exigida pelas cotas étnico-raciais, o estudante que concorre pelas cotas de renda precisa comprovar sua condição econômica: renda familiar bruta per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio. A documentação exigida para esta comprovação pode variar conforme a instituição, considerando o rol de documentos mínimos presentes na Portaria Normativa, tais como contracheques, extratos bancários e declarações de Imposto de Renda.

A universidade “H” alude que esta comprovação tem sido a causa da perda das vagas para os seus candidatos. Para ela, muitos têm dificuldade em reunir em pouco tempo todos os documentos necessários, e quando os entregam de forma incompleta, têm sua matrícula indeferida. O funcionamento do SISU se vincula a esta questão. Em média, doze dias após a chamada regular dos candidatos aprovados, inicia-se o chamamento dos candidatos que se inscreveram em uma lista da espera para as vagas não preenchidas. Normalmente, este processo ocorre de forma mais intensa entre o final do mês de janeiro e o mês de fevereiro, sendo que, de maneira geral, em março, iniciam-se as aulas nas instituições. Destarte, o tempo hábil para a realização destas análises é curto, o que faz com que muitas universidades não forneçam novos prazos para a entrega de documentos faltantes e indefiram as suas matrículas.

O tempo em que cada instituição realiza tais análises se relaciona concomitantemente, ao número de servidores que a realizam, assim como à infraestrutura disponível. O processo de análise envolve também decisões políticas no âmbito institucional, relacionadas ao “lugar” que os candidatos cotistas ocupam para as instituições. As universidades podem se organizar para este processo de acordo com as suas demandas, estabelecendo uma equipe que se dedique a esta

atividade, oferecendo a infraestrutura necessária, ou improvisando, sobrecarregando outros setores e trabalhadores, não as realizando em tempo hábil. Nesta segunda possibilidade, pode ocorrer a redistribuição das vagas destinadas aos candidatos cotistas para outras modalidades, ou dependendo do tempo transcorrido, para vagas remanescentes, destinadas aos diplomados, transferências internas ou voluntárias, o que reduz o número de ingressantes via cotas nas instituições.

A Lei de Cotas não discorre de forma específica sobre este aspecto. Apenas menciona na Portaria Normativa n.18, de 2012, que as avaliações socioeconômicas deverão ser realizadas e disciplinadas em edital próprio em cada IFES. Sobre o termo “sócio”, é preciso salientar o limite imposto pelo critério da renda bruta, que não oferece margens para considerações sobre outras condições sociais dos candidatos, como as condições de moradia, acesso aos serviços públicos, ocupação dos membros da família, etc. Por esta razão, optou-se pela utilização no decorrer desta tese do termo “critério econômico”, no lugar de “socioeconômico”. Ainda que um se vincule ao outro, o que prevalece é a dimensão econômica. Ademais, considerando os limites concretos como o tempo disponível para análise, questiona-se se ainda que fossem estabelecidas equipes mínimas para a realização deste processo, uma análise socioeconômica seria possível dada a demanda.

A partir do exposto, é possível observar os limites da política de cotas impostos pela própria Lei, assim como os que se vinculam às decisões políticas das universidades. O subitem a seguir visa dar continuidade a esta análise considerando alguns elementos que envolvem a permanência dos estudantes cotistas. Ainda que esta dimensão não seja o principal foco desta pesquisa, parte-se do pressuposto de que somente o ingresso não garante a efetividade da ampliação das oportunidades educacionais aos grupos que a política visa atender. Os dados coletados são utilizados, portanto, de forma complementar à análise proposta.

4.3.2 As inflexões presentes na permanência e conclusão

As informações contidas nos relatórios das universidades demonstram que, para além das questões que envolvem a distribuição e ocupação das vagas, é necessário atentar para aspectos relativos à permanência e conclusão da graduação dos estudantes cotistas. Nesta via, destacam-se as informações sobre o desempenho acadêmico destes discentes.

Resumidamente, são feitas as seguintes considerações:

- Universidade “A”: O desempenho acadêmico entre os estudantes cotistas negros e não cotistas não varia significativamente;
- Universidade “C”: Os estudantes indígenas e quilombolas apresentam índices consideráveis de evasão, trancamento e abandono;
- Universidade “F”: As matrículas dos estudantes cotistas sociais e dos não cotistas possuem um desempenho acadêmico semelhante; As matrículas dos estudantes cotistas raciais possuem um menor percentual de aprovação; Índices consideráveis de evasão, trancamento e abandono entre os estudantes indígenas;
- Universidade “G”: O desempenho acadêmico dos estudantes cotistas é inferior aos demais, mas sem significância estatística; Há uma tendência de retenção dos estudantes cotistas, que se dá não apenas pela reprovação, mas porque estes estudantes muitas vezes se matricularem em um número menor de disciplinas; Os estudantes indígenas apresentam índices consideráveis de evasão;
- Universidade “H”: Os estudantes cotistas tendem a evadir mais que os demais; Os estudantes oriundos das cotas para egressos de escola pública sem recorte econômico têm alcançado níveis satisfatórios de integralização dos cursos no tempo correto;
- As universidades “B”, “D” e “E” não apresentam dados relativos à permanência dos estudantes cotistas.

Ainda que as universidades não tenham feito este levantamento nos mesmos períodos e utilizando os mesmos indicadores, variando a avaliação do desempenho acadêmico entre índices de reprovações por faltas, reprovações por notas, abandonos, desistência e trancamentos, é possível verificar a necessidade de voltar-se para os aspectos relativos à retenção e a evasão. Neste ponto, destaca-se a consideração da universidade “G” de que a retenção não está somente vinculada às reprovações, mas também pela matrícula em um menor número de disciplinas, o que remete à condição de muitos como estudantes-trabalhadores. Estes discentes possuem limitações, tais como a disponibilidade de carga horária, de recursos

financeiros para gastos com passagens e alimentação, a distância do local de moradia e ou trabalho da universidade, entre outros.

A evasão dos discentes indígenas também é evidenciada, o que leva ao questionamento feito anteriormente sobre como as instituições vêm respondendo às especificidades destes grupos. Estas ponderações se relacionam, portanto, à dimensão pedagógica vinculada ao percurso escolar dos estudantes, e por consequência, da política de educação básica, e também às condições socioeconômicas para a sua permanência.

A maioria dos relatórios analisados não menciona as ações desenvolvidas para a permanência dos estudantes cotistas, o que não significa que não as realizem. Entre as três instituições que as citam (Universidades “C”, “F”, e “G”), as relacionam com o PNAES, assim como elencam ações específicas para os estudantes indígenas e ou quilombolas.

Conforme mencionado no capítulo anterior, em 2010, foi sancionado o PNAES, representando um avanço no reconhecimento da desigualdade nas condições de permanência dos sujeitos oriundos das classes populares. Entre seus objetivos, está o atendimento tanto de questões pedagógicas quanto do suporte material e financeiro. Os programas de assistência estudantil desenvolvidos pelas IFES possuem, portanto, papel essencial dentro da política de cotas, pois apenas o acesso ao ensino superior não garante a plenitude do direito à educação superior.

Contudo, sabe-se que a execução do PNAES varia conforme as demandas das instituições, os recursos que recebem, o número de profissionais envolvidos, a infraestrutura disponível, e os próprios direcionamentos que cada IFES pode realizar em seus programas de assistência estudantil. Neste sentido, por exemplo, uma instituição pode optar, diante de determinada verba, pela construção de moradias estudantis, ou então, repassar valores em espécie aos estudantes para o custeio do aluguel, os deixando à mercê do mercado imobiliário.

Estas considerações são mencionadas no sentido de que, se inseridas em um contexto em que o PNAES não é uma política de Estado, demonstram a instabilidade do programa. Com a atual conjuntura de ajuste fiscal, a perda de direitos da classe trabalhadora, o retorno do debate sobre o pagamento de mensalidades em universidades públicas, a aprovação da PEC dos gastos públicos, as verbas destinadas ao PNAES também tendem a ser reduzidas, colocando em xeque a continuidade do programa.

Nesse cenário de redução orçamentária, aquelas instituições que optaram pela assistência estudantil reduzida ao repasse de bolsas tenderão a focalizá-las ainda mais, ou até mesmo cortá-las: “não tem dinheiro, não paga”. Já as que construíram ou investiram na ampliação de infraestrutura poderão manter, ainda que limitadamente, por certo período de tempo, serviços como a moradia, restaurantes universitários, etc.

Assim, este processo de “bolsificação” relaciona-se à focalização da assistência estudantil, em consonância com o que já ocorre em outras políticas sociais:

Com isso, se esvazia uma proposta de ensino que garanta o direito à permanência do estudante, favorecendo espaços coletivos e com caráter universal. Dois exemplos são claros, ao se optar por fornecer bolsa alimentação e bolsa moradia em detrimento da construção de restaurantes universitários e moradias estudantis o que se tem é a focalização do problema na reprodução da lógica atual da assistência social no interior da universidade. Essa saída reforça o mercado e a individualidade como parâmetros societários: com a bolsa, o aluno consome no mercado, de forma isolada. (CISLAGHI; SILVA, 2012, p. 307 e 506).

A lógica de “bolsificação” reflete concepções que reduzem a permanência dos estudantes à dimensão individual, desvinculando-a do direito social à educação. Em dados momentos em que o repasse de verbas foi maior, ainda que limitado, sobretudo nos governos Lula, as IFES puderam optar, a partir de decisões políticas tencionadas ou não pelos estudantes, pela construção de infraestruturas coletivas. Além disso, a focalização e a bolsificação da assistência estudantil representa a divisão entre os estudantes pobres e os aparentemente ricos, entre os que precisam de auxílio financeiro para dedicar-se aos estudos e aqueles que não precisam. Pode corroborar com os argumentos do Banco Mundial, de que a maioria dos estudantes das IFES é das classes mais altas (CISLAGHI; SILVA, 2012) e que, portanto, a cobrança de mensalidades seria um mecanismo de justiça social.

A bolsa MEC ou bolsa permanência, referenciada por alguns relatórios como um importante auxílio financeiro, sobretudo aos indígenas e quilombolas, se insere neste processo de bolsificação. O Programa Bolsa Permanência foi formulado em 2013 para fornecer um auxílio financeiro no valor de R\$ 400,00 aos estudantes com renda bruta per capita familiar igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, matriculados nas IFES em cursos integrais (com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias), e uma bolsa de R\$ 900,00 para estudantes indígenas e quilombolas. O

repassa dos valores é realizado diretamente aos estudantes, por meio de um cartão, sendo as IFES responsáveis por informar ao MEC os dados dos estudantes que possuem este direito (MEC, 2018 b).

O programa foi criado com o objetivo de viabilizar a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sobretudo os indígenas e quilombolas; reduzir os custos relativos a vagas ociosas que decorrem da evasão estudantil; e promover a democratização do ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico (MEC, 2018 b). Ainda que reconheça a bolsa como uma ação complementar, e que ela seja importante para a permanência dos estudantes, o seu valor é insuficiente ao que se propõe, devido ao fato de que algumas universidades reduzem as demais ações da assistência estudantil ao repasse de auxílios financeiros. Outros fatores, como as diferenças entre as cidades em relação aos custos de moradia, alimentação e transporte, também são desconsiderados.

Desde a sua criação, em 2013, não houve reajustes que acompanhassem a inflação do período. Ainda, no decorrer do ano de 2016, o MEC passou a limitar a inscrição no programa aos estudantes indígenas e quilombolas. Tais fatos ratificam as interpretações realizadas de que a assistência estudantil reduzida ao repasse de bolsas se torna mais frágil, sobretudo em contextos de reajustes fiscais que penalizam a classe trabalhadora.

Além do Programa Bolsa Permanência, a importância de outras ações que englobem e respeitem as especificidades dos estudantes indígenas e quilombolas também são referenciadas nos três relatórios que indicam a tendência destes grupos a possuírem maiores índices de evasão, abandono e trancamento. Vale ressaltar que tais considerações são realizadas por universidades que realizam o processo de ingresso de indígenas e ou quilombolas de maneira diferenciada. Nos mesmos documentos, são analisados os aspectos vinculados às diferenças socioculturais, entre os quais, está a própria concepção de educação indígena. É referido que o acesso à universidade não se dá a partir de interesses individuais, mas sim de interesses coletivos, refletindo a sua autodeterminação e os projetos futuros de suas comunidades. Deste modo, as ações da universidade não devem apenas ter como objetivos a permanência e a conclusão da graduação destes grupos, mas também devem estar voltadas para a valorização de seus saberes, de sua riqueza étnica e cultural (Universidades C, G e F).

Estas posições teóricas retratam a compreensão de que as universidades também devem estar preparadas para o recebimento destes grupos, e abertas para outros pensamentos e modos de vida, para além do mundo branco capitalista. Diante delas, os documentos apresentam sugestões às instituições que envolvem desde a revisão das normas acadêmicas para os indígenas até a formação e a qualificação de professores e técnicos administrativos, como forma de contemplar a diversidade cultural proporcionada pelo seu ingresso.

No que se refere à diplomação dos estudantes cotistas, dentre cinco universidades que apresentam dados sobre o assunto, duas afirmam que a taxa geral de diplomação não se alterou substancialmente após a implantação das cotas, indicando que nestas instituições, antes das cotas, os sujeitos que ingressavam evadiam e se formavam em proporção semelhante aos estudantes cotistas. Ao mesmo tempo, duas referem que os discentes oriundos das cotas sociais tendem a obter maior taxa de diplomação, sinalizando que os cotistas raciais enfrentam mais obstáculos para a permanência e conclusão. E outras duas afirmam que os alunos cotistas, em sua maioria, concluem a graduação no tempo regular.

Em face de tais dados, não é possível afirmar uma única tendência em relação à diplomação. Ao mesmo tempo, compreende-se que, assim como estas informações podem refletir os indícios apresentados sobre o processo de ingresso e distribuição das vagas, que favorece os candidatos das cotas sociais, também podem representar as especificidades de cada universidade, os programas de assistência estudantil que desenvolvem, e a própria conjuntura que vem reduzindo proporcionalmente o financiamento destes.

Perante tais aspectos, nos documentos das universidades, também são mencionados alguns desafios presentes. Estes podem exprimir algumas das dificuldades daqueles que pensam e executam a política diante das instituições e da Lei de Cotas:

- Falta de recursos humanos;
- Fraudes no ingresso;
- Revisão do cálculo que aplica a Lei somente na segunda fase do processo seletivo;
- Manutenção do critério racial, independentemente da origem escolar;
- Ampliar o diálogo entre universidade e comunidades indígenas;

- Ampliar as ações de permanência e de acompanhamento pedagógico;
- Desenvolvimento de ações concretas que reconheçam as especificidades indígenas e ou quilombolas;
- Destinar vagas para cotistas em projetos de pesquisa e extensão;
- Desenvolver ações que contribuam com o combate ao racismo e à todas as formas de preconceito e discriminação racial;
- Realizar cursos de formação e qualificação continuada dos servidores técnico-administrativos e docentes;
- Ampliar a divulgação sobre as cotas na sociedade em geral;
- Desenvolvimento de pesquisas para subsidiar o planejamento das ações e que englobem dimensões como: a variação entre cursos e currículos, as vulnerabilidades dos alunos que incidem sobre a taxa de ocupação, a permanência estudantil e a trajetória dos egressos.

Entre as dificuldades e os desafios das universidades, são listadas tanto as limitações estruturais das próprias universidades – como por exemplo, a falta de recursos humanos, e a necessidade de ampliação de programas de assistência estudantil que refletem o contexto em que se reduz o investimento público em diversas áreas como a educação, e, por conseguinte, na universidade pública – como outras limitações que envolvem decisões políticas para uma maior abertura destas instituições: revisão do cálculo do ingresso, diálogo entre universidade e comunidades indígenas e quilombolas, ações de promoção racial e de combate ao racismo, inclusão de reserva de vagas também na seleção dos bolsistas de iniciação científica e extensão, organização e disponibilização dos dados para a realização de pesquisas, etc.

Em relação às fraudes, ainda que este trabalho de tese não se detenha sobre este aspecto, é preciso salientar que em muitas universidades o movimento negro vem denunciando estudantes que seriam brancos e que se autodeclaram negros para ingressar por meio das cotas raciais. Perante tais demandas, algumas instituições já vêm implantando comissões para aferição das autodeclarações, como forma de reprimir fraudes. Contudo, ainda não há um consenso sobre como elas devem proceder para avaliar quem é negro ou não é. A polêmica decorrente por vezes acaba por reiterar o mito da democracia racial, de que o Brasil é um país

mestiço de difícil classificação racial, e que, portanto, as cotas devem ser sociais e não raciais.

Por outro lado, também fomenta o debate sobre se considerarem apenas as características fenotípicas dos sujeitos, visto que no Brasil o preconceito e o racismo se dão a partir da cor da pele, ou se outras dimensões como as práticas sociais, culturais, as condições e modos de vida precisam ser incluídas. Estes tensionamentos vêm se acirrando e demonstrando a importância da construção de mecanismos que coíbam estas fraudes que retiram o direito à vaga de negros e indígenas. Para a construção de procedimentos justos, todos os envolvidos devem ter garantida a sua participação nos debates e processos decisórios, sobretudo o movimento negro, que historicamente luta em prol das ações afirmativas e do direito à educação.

Após a exposição destes elementos que envolvem a construção da Lei de Cotas, bem como sua implementação nas universidades, é preciso reiterar ainda que estas são instituições permeadas por conflitos e interesses contraditórios, e que refletem a sociedade da qual fazem parte. Deste modo, compreende-se que as posições teóricas e políticas dos setores e ou dos servidores responsáveis pela produção dos documentos apresentados não necessariamente representam a dos demais setores, da gestão, ou mesmo da comunidade acadêmica como um todo.

Neste sentido, em alguns destes documentos é mencionada a presença de posições contrárias às AA no processo de sua implantação.

Todavia, a implantação de programas de ações afirmativas é, na maioria das vezes, decorrente das demandas e pressões exercidas pelos movimentos e organizações sociais e envolve em bastante polêmica, na [universidade C] não foi diferente [...] A resistência apresentada por setores conservadores, inclusive da própria universidade, arrastou a discussão do Conselho Universitário ao universo jurídico [...] A oposição retardou a implantação da política [...]. (UNIVERSIDADE C, 2017).

A resistência às ações afirmativas, sobretudo a reserva de vagas para negros, não é novidade, na medida em que no decorrer da construção da Lei e da implantação em algumas IES públicas, inúmeros intelectuais e docentes de universidades se posicionaram publicamente contra. Estes movimentos contrários podem ser apreendidos dentro da perspectiva de que os setores conservadores resistem às mudanças progressivas nas instituições e na sociedade. Ademais, discriminações, preconceitos e racismo, assim como perpassam a sociedade como

um todo, também estão presentes nas instituições, seja de forma velada ou explícita (EURICO, 2013).

Desta maneira, o avanço, ainda que limitado, da política de cotas nas IFES não significa que a universidade pública como um todo esteja aberta a estas mudanças, o que se pode observar em alguns elementos apresentados no decorrer deste capítulo, que envolvem decisões políticas sobre o direcionamento interno da reserva de vagas e da adoção ou não de outras ações afirmativas, assim como sobre como são implementados os programas voltados para a permanência estudantil.

Diante disso, o levantamento de dados como forma de monitorar a política de cotas e avaliá-la em todas as IFES é essencial para a sua efetividade, e pode contribuir para a sua continuidade ou não, assim como para seu direcionamento. Sem dados que analisem os mais diversos aspectos, como inscrições, ingresso, ocupação, permanência e conclusão dos estudantes cotistas, é possível que leituras equivocadas sejam realizadas, no sentido de afirmarem que a inclusão de todos os grupos que a Lei visa atingir é uma realidade majoritária em todas as universidades federais. O levantamento feito nesta pesquisa demonstra que, em ao menos algumas, esta afirmação não é verdadeira. Mesmo não sendo possível generalizar, é preciso atentar para este fato, visto que a Lei deve ser reavaliada em alguns anos, e estudos mais amplos e disponíveis para a sociedade como um todo podem subsidiar as decisões, e os tensionamentos possíveis.

Destarte, o último item deste capítulo retoma a concepção teórica de desenvolvimento social e o relaciona com as dimensões da política de cotas apresentadas.

4.4 As (a)simetrias entre a política de cotas e o desenvolvimento social

A política de cotas, incluída no âmbito das ações afirmativas, foi implantada no Brasil a partir dos tensionamentos proporcionados pelo movimento negro e coletivos indígenas. O debate sociopolítico durante a construção de seu marco legal na esfera federal foi marcado por inúmeras contradições, que envolviam desde percepções que não reconhecem o Brasil como um país racista, o reconhecimento da baixa qualidade do ensino básico público, assim como aquelas que foram ao encontro das demandas dos movimentos sociais e de tratados internacionais que

orientam a implantação de medidas de combate ao racismo, preconceito e discriminação racial.

Neste processo, nas justificativas para a sua implantação presentes nos PL, a perspectiva de que as desigualdades educacionais são vinculadas à dimensão econômica e à baixa qualidade do ensino básico público foram predominantes. Ademais, a formação no ensino superior vincula-se à concepção de capital humano, visto que o acesso a este nível de ensino pode proporcionar a mobilidade social dos sujeitos e o crescimento econômico, voltado para o desenvolvimento da sociedade capitalista. Contribuiria também para a melhora de índices que avaliam este desenvolvimento, como o IDH, que possui entre seus indicadores a média de anos de estudo e a renda da população, a partir de uma concepção de desenvolvimento composto por etapas.

Contudo, se a concepção de desenvolvimento social for analisada sob outro ângulo, enquanto uma categoria histórica que envolve processos de mudanças sociais progressivas, esta relação com a política de cotas não se dá de forma tão simétrica. Diante do modelo de desenvolvimento dependente brasileiro, as reformas nas políticas e instituições comumente voltam-se a mudanças sociais regressivas que restringem os direitos da classe trabalhadora e aprofundam a dependência externa.

Neste cenário, a expansão quantitativa do acesso ao ensino superior realizada nos governos Lula e Dilma poderia ser situada no âmbito do desenvolvimento como reforma que envolve uma “estratégia mínima” (FERNANDES, 1975, p. 116). Esta diz respeito ao atendimento às demandas da economia e do mercado de trabalho que são mensuradas pelos índices dos organismos internacionais, e corresponde “ao quadro mais cru e elementar na luta pela sobrevivência do Brasil como sociedade capitalista dependente” (FERNANDES, 1975, p. 117). Ao mesmo tempo, compreende-se que esta estratégia mínima deu-se de forma a reforçar a dependência externa, sobretudo se considerada a inserção e expansão de conglomerados internacionais na oferta de ensino superior privado.

No que se refere à ampliação do acesso de estudantes oriundos de classes populares, proposta pelas políticas de ações afirmativas, ainda que se trate de uma estratégia reformista, apresenta elementos de mudança sociais progressivas ou construtivas. A política de cotas redireciona no mínimo 50% das vagas aos estudantes egressos de escola pública. Ou seja, as universidades públicas, que

historicamente foram destinadas às classes médias e altas, passam a ofertar, ainda que por força de Lei, vagas para outros públicos. Redistribuem-se, no âmbito das IFES, as oportunidades educacionais, pelo menos no que tange a acesso ao ensino superior público. A possibilidade de acesso a este nível de ensino também envolve a conclusão dos anteriores, sendo assim, a política de cotas por si só não irá reduzir todas as desigualdades educacionais, mas pode proporcionar o acesso daqueles que concluíram o ensino médio e se encontravam em condições inferiores de concorrência diante do sistema meritocrático.

Historicamente, as oportunidades educacionais vinculam-se à preservação e transmissão da posição social. A distribuição de renda, do poder e de prestígio social determina a desigualdade entre os “competidores”, e facilita a manipulação das instituições sociais conforme os interesses das classes dominantes, predominantemente compostas por pessoas brancas. Assim, estas, por meio da ação ou omissão, costumam manter o monopólio das oportunidades educacionais (FERNANDES, 1975, p. 130). As classes médias legitimaram este monopólio, que passou a incorporar durante a consolidação do regime de classes no Brasil no século XX. Ainda que não defendessem diretamente a monopolização das oportunidades educacionais, por meio da omissão, contribuíram para a sua perpetuação (FERNANDES, 1975).

Compreende-se, portanto, que a reserva de vagas para sujeitos oriundos das classes populares nas universidades públicas representa uma mudança progressiva em âmbito institucional. Todavia, a construção da Lei, a sua promulgação e a sua execução são permeadas por contradições e conflitos que podem limitar o acesso principalmente da população negra e dos povos indígenas, assim como a permanência e a conclusão da graduação destes e dos demais estudantes cotistas.

A estrutura da Lei e a análise dos dados demonstram que:

- Limita a reserva de vagas aos egressos da escola pública, bem como prevê a redistribuição das vagas não ocupadas por critérios econômicos, acabando por reduzir a possibilidade de acesso dos negros, e, por conseguinte, restringe o viés reparatório da política;
- Não reconhece o direito à diferença e tampouco considera as especificidades educacionais e culturais dos povos indígenas;

- O SISU, utilizado como processo seletivo na maioria das IFES, impossibilita que os candidatos cotistas concorram também pelas vagas de acesso universal, o que acarreta na reserva de 50% para não cotistas;
- Não prevê equipes mínimas para a realização das análises econômicas, previstas nas cotas por renda;
- Ainda que a Lei preveja comissões que construam mecanismos de avaliação e monitoramento, e a divulgação de relatórios anuais, tais ações não foram realizadas, o que facilita que decisões sejam tomadas a partir de dados frágeis e posições conservadoras.

E em relação ao âmbito institucional:

- A maioria das universidades não possui outras ações afirmativas, o que pode representar resistências a estas;
- Diante das brechas da Lei, algumas universidades podem utilizar mecanismos que limitam o ingresso de cotistas em seus processos seletivos;
- Diante das brechas da Lei, algumas universidades podem não dispor de recursos humanos e materiais necessários para a realização das análises econômicas, o que acarreta a redistribuição de vagas para outros candidatos cotistas ou para não cotistas;
- A grande maioria das universidades não levanta dados internos e específicos voltados para avaliação e monitoramento da política de reserva de vagas.

O acesso ao ensino superior público das classes populares, além de redistribuir esta oportunidade educacional, pode contribuir para uma maior proximidade entre universidade e comunidades, para o fortalecimento dos grupos a quem se destina, além de inserir no meio acadêmico – historicamente predominantemente voltado para o conhecimento colonizado e omissos em relação à história e o conhecimento produzido pelos negros e pelos povos indígenas – outras leituras de mundo, entre outros aspectos que podem tencionar por mudanças sociais

direcionadas ao desenvolvimento social. Deste modo, a mudança progressiva proporcionada pela política de cotas acaba por ser limitada por mecanismos internos e externos às instituições.

Ao mesmo tempo, por se tratar de uma estratégia reformista no âmbito da sociedade capitalista, e de uma Lei que foi promulgada a partir de um consenso que abarcasse interesses diversos, está inserida em um contexto de mudanças regressivas no âmbito da educação: focalização da assistência estudantil, privatização e a mercantilização do ensino, expansão prioritariamente quantitativa do acesso visando prioritariamente o atendimento das demandas do mercado de trabalho, e o reforço do padrão de capitalista dependente.

À vista disso, depreende-se que a política de cotas nas universidades federais também é utilizada como um mecanismo que visa atenuar os conflitos sociais, sob um discurso de democratização do acesso ao ensino superior, mas que os seus desdobramentos podem intensificar os tensionamentos advindos dos grupos a que visam atender. Neste processo, há que se reiterar que a classe trabalhadora e os movimentos sociais não possuem posições homogêneas, dados os processos históricos que envolvem as suas condições sociais, políticas, econômicas e culturais concretas, inseridos em um contexto em que os valores sociais hegemônicos são voltados e perpetuados pelas classes dominantes.

A política de cotas pode, portanto, reforçar as posições hegemônicas, reproduzir fetiches como o da democratização do ensino, desmobilizar os movimentos estudantis ou até mesmo o movimento negro, ao mesmo tempo em que pode dar maior visibilidade às desigualdades sociais e raciais, questionar e pressionar por mudanças no *status quo*. Por isso, reafirma-se, antes de finalizar este capítulo, a importância de que as ações afirmativas não se desvinculem das lutas mais amplas, visto que os processos de mudança são com frequência fenômenos de poder (FERNANDES, 1974). Somente com a mobilização social é que se tem força política na disputa de interesses antagônicos. Por fim, entende-se que ainda existe um extenso caminho para que o capitalismo dependente brasileiro encontre uma trajetória firme e definitiva para poder conjugar políticas públicas com desenvolvimento econômico e social efetivo.

5 CONCLUSÃO

A política de cotas nas IFES, enquanto uma modalidade de ação afirmativa, compreende a reserva de vagas, durante determinado período de tempo, para certos grupos específicos que foram historicamente excluídos das universidades públicas e até mesmo do ensino de nível superior. É uma medida reparatória, e que visa à redistribuição mais equitativa das oportunidades de acesso a este nível de ensino. No Brasil, foi construída e implantada a partir das demandas e da pressão exercida, predominantemente pelo Movimento Negro e também dos coletivos indígenas, que vem denunciando as persistentes desigualdades raciais no país, inclusive no âmbito da educação superior.

A formação no ensino superior foi destinada, em seu princípio, às camadas altas da sociedade brasileira, e utilizada como forma de atender os seus interesses individuais para o exercício de papéis específicos na burocracia, na estrutura do poder político e na esfera das profissões liberais. Dado o caráter agrário, exportador, dependente, latifundiário e escravista do período, não se implantaram no Brasil instituições universitárias voltadas para a construção do conhecimento e a pesquisa científica, mas sim, escolas isoladas direcionadas ao ensino de algumas informações técnicas e profissionais. Aos povos indígenas, coube a doutrinação cristã, e aos negros, a condição de mercadoria.

Durante a implantação e consolidação do modo de produção capitalista, a aristocracia imperial transmutou-se em burguesia republicana, a partir de um movimento que incorporou, nesta classe, a velha oligarquia agrária, os imigrantes europeus e aqueles que trabalhavam no comércio, finanças e na indústria nascente. A burguesia que aqui se formou incorporou o Estado de forma a atender aos seus interesses e os dos países hegemônicos que induziram e regularam o desenvolvimento capitalista no Brasil. Nesse processo, as políticas educacionais mantiveram-se restritas à formação das classe dominantes, excluindo deste e de outros direitos os negros e os povos indígenas.

O desenvolvimento da sociedade urbano-industrial durante o século XX tencionou pela ampliação do acesso à educação formal, sobretudo à formação básica e profissionalizante, à classe trabalhadora. O modelo universitário desenvolvido conglomerou as escolas superiores isoladas, e passou absorver, entre

seu público, parcela da classe média. A reforma universitária no período da ditadura militar, que poderia ter redimensionado substancialmente esta estrutura, teve suas demandas absorvidas pelas classes dominantes, que conservaram a sua essência e a formação destinadas às classes média e alta, além de intensificar o crescimento de IES privadas.

Assim, enquanto o discurso hegemônico propagava a concepção de educação enquanto formadora de capital humano – capaz de proporcionar a mobilidade social, o crescimento econômico e, portanto, o desenvolvimento social -, o acesso a todos os níveis de ensino se manteve restrito a determinada camada da população. O ensino básico destinado à classe trabalhadora recebe baixos investimentos, fazendo da universidade pública o funil seletivo entre aqueles que podem pagar por escolas privadas e os que frequentam os estabelecimentos públicos. Além disso, o mito da democracia racial é propagado no século XX, não reconhecendo o Brasil enquanto um país racista, e desconsiderando a realidade concreta que demonstrava/demonstra a distância econômica e social entre brancos e negros.

No decorrer da década de 1990 e nos anos 2000, intensificam-se as mudanças sociais regressivas a partir do aprofundamento dos processos de mercantilização e empresariamento da educação, também orientada a partir de organismos internacionais, assim como a dependência socioeconômica externa. Ao mesmo tempo, outras perspectivas teóricas, como o “desenvolvimento como liberdade”, atualizam e redimensionam a teoria do capital humano, agora denominado como “capacidades humanas”. Contribuem diretamente para a construção de novos mecanismos de mensuração do desenvolvimento capitalista, englobando para além do crescimento econômico, índices relativos à educação e à saúde da população. Partindo de uma concepção de desenvolvimento por etapas, em que o subdesenvolvimento dos países periféricos poderia ser superado ao atingir determinados índices, não põem em questão a estrutura da ordem social capitalista global.

Neste contexto, o posicionamento do movimento negro contra a ideologia da democracia racial brasileira ganha força. Pesquisas desenvolvidas demonstram que esses sujeitos possuem menos anos de escolaridade, menor renda, são os mais atingidos pela violência, etc., corroboram para o desvendamento do mito de que o Brasil, por ser mestiço, não é um país racista. Classe social e raça se interligam

como forma de manutenção de privilégios, entre os quais, está o acesso às universidades públicas brasileiras.

A denúncia do racismo, da discriminação racial e do preconceito pressiona o Estado a desenvolver ações afirmativas como forma de reparação e redistribuição equitativa de bens e serviços. Convenções internacionais das quais o Brasil se torna signatário, com destaque para a Conferência de Durban, também impõem à agenda estatal o desenvolvimento de políticas sociais públicas destinadas à população negra e aos povos indígenas.

O debate decorrente e a construção da política de cotas na educação superior pública, que passa a ser implantada em algumas universidades no início dos anos 2000, refletem as contradições e a disputa entre os interesses antagônicos da sociedade de classes. Neste viés, os Projetos de Lei apresentados até promulgação da Lei de Cotas para as IFES, voltaram-se predominantemente para a baixa qualidade do ensino básico público, e para o perfil econômico daqueles que ingressavam neste nível de ensino. A incorporação da categoria “raça” nestas proposições se dá a partir da participação do Brasil na Conferência de Durban, somada à pressão do movimento negro e de coletivos indígenas, que há duas décadas já vinham adquirindo maior visibilidade na luta pelo direito de acesso à educação superior pública. De maneira geral, esta última é tratada, nas formulações dos Projetos de Lei, como capital humano propulsor do desenvolvimento econômico e social, e, por conseguinte, como meio de superar do subdesenvolvimento.

Tais concepções foram incorporadas na redação final da Lei 12.711, de 2012, de forma que esta reserva vaga aos egressos do ensino médio público, e, entre estes, incluem-se as categorias raça e renda. No final do ano de 2016, a Lei foi reformulada de forma a atender também às pessoas com deficiência. Sua sanção se deu em um contexto em que se ampliou o número das vagas e matrículas em IES. Esta expansão responde tanto à demanda por mão de obra qualificada do mercado quanto à reivindicação de formação profissional da classe trabalhadora. Ocorre de forma mais intensa nos estabelecimentos privados do que nos públicos, atendendo aos interesses de empresas nacionais e transnacionais que transfiguram o direito à educação a um serviço comercializável, e intensificando a dependência externa.

A configuração da Lei voltou-se a ampliar as oportunidades de ingresso nas IFES aos filhos da classe trabalhadora, que compõem majoritariamente o ensino básico público. Ao imperar o critério da escola pública na (re)distribuição das vagas,

a questão racial que se relaciona com a questão social foi relegada a segundo plano. O acesso por meio da reserva de vagas de um número maior de negros, que representam mais da metade da população brasileira, foi suprimido. Quanto aos povos indígenas, a Lei não garantiu o direito à diferença cultural e educacional, os submetendo aos mesmos critérios a que são submetidos os demais estudantes, seja em relação à aprovação nos mesmos processos seletivos, seja na exigência de burocracias estranhas às suas culturas. Ademais, o SISU, enquanto sistema de seleção utilizado pela maioria das universidades federais, integral ou parcialmente, restringe a concorrência entre candidatos cotistas e não cotistas.

O baixo número de universidades que produzem documentos públicos relativos à implementação da Lei de Cotas e o não levantamento e publicização de dados em âmbito nacional limitam a realização de generalizações relativas aos elementos que envolvem acesso, permanência e diplomação dos estudantes cotistas. A partir da análise dos oito documentos disponíveis, foi viável identificar somente algumas das possibilidades existentes que refletem a própria estrutura da Lei, o que não significa que estas predominem na totalidade das universidades federais brasileiras. Concomitantemente, esta constatação permite afirmar que, de maneira geral, o monitoramento e a avaliação da política não estão sendo realizados, o que por si só limita e fragiliza as proposições e ações que a envolvem.

As possibilidades existentes retratam igualmente que a implementação da política de cotas no âmbito das universidades é permeada por contradições inerentes a estas instituições e à sociedade da qual fazem parte. A possibilidade prevista na Lei, de desenvolver outras ações afirmativas concomitantes, é absorvida por menos da metade delas. Outros mecanismos que reduzem a oportunidade de acesso dos candidatos cotistas também podem ser desenvolvidos, como a não aplicação da Lei em todas as fases dos processos seletivos próprios e a restrição de recursos humanos e materiais para realização das análises econômicas dos candidatos. Do mesmo modo, as políticas voltadas à permanência e conclusão da graduação dos estudantes matriculados também podem ser reduzidas à “bolsificação” da assistência estudantil.

A partir de todo o exposto, chegou-se à seguinte tese: A política de cotas relaciona-se com o desenvolvimento social no âmbito da sociedade capitalista dependente brasileira na medida em que proporciona mudanças sociais progressivas no acesso às universidades federais, e em que engloba,

concomitantemente, a concepção de capital humano e a ideologia racial do branco. A qualidade desta mudança é progressiva, pois, a partir dela, metade das vagas das universidades federais é reservada aos oriundos de escola pública, incluindo parcialmente os estudantes negros e indígenas. Representa um processo de tensionamento em uma universidade pública historicamente voltada ao ingresso e à formação das classes médias e altas. Ao mesmo tempo, esta mudança progressiva é contida, sobretudo no que tange à questão racial. Dada a estrutura da Lei, que absorveu a ideologia racial do branco, as cotas dão prioridade aos aspectos econômicos, que vinculam a educação como força motriz para a superação da condição de subdesenvolvimento do país. Do mesmo modo, o seu processo de execução pode envolver a supressão de seus efeitos, com a criação de mecanismos institucionais internos que dificultam o acesso e a permanência destes grupos. Estas mudanças progressivas possuem como limite o próprio modelo de desenvolvimento dependente capitalista brasileiro, visto que são também a resposta do Estado às demandas do atual estágio do modo de produção capitalista e instrumento de contenção dos conflitos sociais, envolvendo a propagação da concepção da educação enquanto capital humano.

Assim, os desdobramentos desta mudança e os redirecionamentos do modelo de desenvolvimento social no qual se inscrevem, envolvem a disputa entre projetos societários antagônicos, e, por conseguinte, as condições concretas e a capacidade de mobilização e resistência da classe trabalhadora e dos movimentos sociais na luta pelo direito à universalização da educação pública, gratuita e de qualidade e pela a eliminação do racismo e de todas as formas de preconceitos e discriminações.

Esta conclusão, somada ao fato de que a Lei será revisada no ano de 2022, demonstra a importância da efetivação de mecanismos que monitorem e avaliem a política pública. O levantamento de dados sobre as ações afirmativas em todas as IFES poderia mensurar o impacto da Lei e, por conseguinte, avaliar se a sua implementação está respondendo efetivamente àquilo que se propõem. Ainda que tais dados não venham a estimar, por exemplo, a inclusão dos negros na sociedade como um todo, eles demonstrariam como vem se dando a sua inserção e a sua representatividade no ensino superior público. Se índices referentes ao acesso ao mercado de estudantes cotistas fossem incluídos e cruzados, poderiam indicar inclusive se e como estes sujeitos estão sendo absorvidos em postos de trabalho

que exigem formação no ensino superior. Desta forma, o monitoramento e a avaliação da Lei têm como potencialidade construir subsídios para o seu planejamento e até mesmo demonstrar a necessidade de novas políticas sociais públicas e/ou do aprofundamento e ampliação das existentes.

A realização de estudos acadêmicos que considerem e investiguem os diferentes elementos que a envolvem, como a seleção, o ingresso, a ocupação das vagas, a permanência, conclusão, e que analisem os impactos da Lei nas dimensões individuais e coletivas dos estudantes cotistas e dos egressos, também são instrumentos essenciais para balizar decisões e direcionar os objetivos políticos. Pesquisas que incluam os diversos coletivos e movimentos sociais, e como estes vêm resistindo e se posicionando na luta pela educação pública, são imprescindíveis para aprofundar a dimensão política das cotas.

Do mesmo modo, estudos sobre a reserva de vagas no âmbito da pós-graduação podem adensar o debate, tendo em vista as desigualdades sociais e raciais e outras formas de discriminação e preconceito sofridas também por outros grupos, como transexuais, travestis e transgêneros. A distribuição equitativa das oportunidades de acesso destes sujeitos à academia fomenta o redimensionamento de suas posições: de sujeitos pesquisados a pesquisadores.

As condições concretas do atual cenário de retirada de direitos da classe trabalhadora e de retrocessos nas políticas sociais públicas demonstram que a defesa de reformas progressivas, ainda que no âmbito da sociedade capitalista dependente, é necessária. Ao mesmo tempo, não se pode ignorar as contradições presentes neste processo, tampouco ter a ilusão de que estas por si só irão eliminar as desigualdades sociais e promover um desenvolvimento social efetivo. A política de cotas que neste momento histórico representa um avanço, ainda que limitado, no âmbito da distribuição das oportunidades de acesso ao ensino superior público, inserida no contexto de ajuste fiscal no qual se aprovou medidas que limitam os gastos públicos também em seu âmbito, pode ser redimensionada e voltar-se a reformas regressivas, ou seja, para o aprofundamento do desmantelamento da universidade pública, e ou para a sua privatização. Assim, os riscos advindos da defesa de políticas reformistas progressivas se relacionam com a necessidade de não desvincular a política de cotas, assim como as demais ações afirmativas, das lutas mais amplas voltadas para a defesa da educação universal, pública, gratuita e de qualidade e à efetivação da democracia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Sérgio. *Igualdade: A afirmação de um princípio jurídico inclusivo*. In: *Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro*. ZONINSEIN, Jonas; FERES, João Jr. (organizadores). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

ALMEIDA, Nina Paiva. *Diversidade na Universidade: o BID e as políticas educacionais de inclusão étnico-racial no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ/MN/PPGAS 2008. (Dissertação de Mestrado).

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras* (2011). Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em 14/04/2016.

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; FONAPRACE, Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. IV Pesquisa do *Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras*. Uberlândia, 2014. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em 14/04/2016.

ANTUNES, Ricardo. *As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais*. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita. *Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____, Ricardo. *Fenomenologia da crise brasileira*. Lutas Sociais, São Paulo, vol.19 n.35, p.09-26, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br>> . Acesso em 16.07.2017

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo Augusto. *A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toytista*. São Paulo: Cortez, 2017.

BANCO MUNDIAL. 1995. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, DC: Publicación del Banco Mundial, 1995.

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. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>>. Acesso em 11.01.2017

BARREYRO, Gladys Beatriz. *Mapa do Ensino Superior Privado*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. *Constituição Política Do Imperio Do Brazil, de 25 de março de 1824*.

_____. Decreto 1.331A de 17 de fevereiro de 1854. *Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte*.

_____. Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. *Lei Orgânica do Ensino Secundário*.

_____. Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002. *Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências*.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. *Institui o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES*.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases na Educação LDB*. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Legislação, Brasília, DF, dez. 1996.

_____. 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/l12711.htm>. Acesso em: 11.01.2017.

_____. Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016. *Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino*.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13409.htm>. Acesso em: 10.04.2017.

_____. Decreto n. 9034 de abril de 2017. *Altera o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*.

_____. Presidência. Conselho do Desenvolvimento. *Programa de metas*. Rio de Janeiro, 1958. Disponível em <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/490>>. Acesso em: 07.02.2017.

_____, Presidência. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em: 10.04.2017.

_____. *Discurso de posse da Presidenta Dilma Rousseff*. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18.11.2017.

_____. Portaria Normativa nº 14, de 11 de maio de 2016. Disponível em: <<http://fiesselecao.mec.gov.br/>>. Acesso em 13.06.2017

_____, Presidência. *Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988*. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18.11.2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado*. In: *Sociedade e Estado em transformação*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.) São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRITO, Vanessa Silveira de; GONÇALVES, Maria Alice Rezende. *O PVNC na perspectiva dos egressos*. *O Social em Questão*. Ano XX, n. 37, jan. a abr., 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil*. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BONENTE, Bianca Aires Imbiriba Di Maio. *Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica: Por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista*. Niterói-RJ, 2011. Tese de doutorado em Economia- Universidade Federal Fluminense.

BOSCHETTI, Ivanete. *Exame de proficiência: uma estratégia inócua*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. n.94,.p.05-21. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Vânia Regina. *Plano Atcon e Comissão Meira Mattos: Construção do ideário da Universidade do pós-64*. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.27, p.221 –229, set. 2007.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; PEDRO, Rodrigo Fornalski; VARGAS Maria Caroline. *Responsabilidade social da educação superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco*. *Revista Interface*. Vol.15 no.39. Botucatu-SP: Oct./Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832011000400017&script=sci_arttext>. Acesso em: 26.06.2015.

CARRARO, Gissele; LAZZARI, Evelise. *A contribuição dos sistemas de monitoramento e avaliação para a materialização dos Direitos Humanos*. In: OLIVEIRA, Mara de; AUGUSTIN, Sérgio (orgs). *Direitos humanos: emancipação e ruptura*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013.

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão Étnica e Racial no Ensino Superior: Um Desafio para as Universidades Brasileiras*. Série Antropologia 382. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie382empdf.pdf>>. Acesso em 26.05.2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. *Educação Superior no Brasil: Reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CATTANI, Antonio David (org). *Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2002.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

_____. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

_____. *A Universidade operacional*. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_1_3.htm>. Publicado em 09 de dezembro de 1998. Acesso em 05.06.2014.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. *A formação profissional dos assistentes sociais em tempos de contrarreformas do ensino superior: o impacto das mais recentes propostas do governo Lula*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n.105, p. 241-266, abr./jun. 2011.

CISLAGHI, Juliana Fiúza; SILVA, Matheus Thomaz da. *O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência*. SER Social, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul./dez. 2012.

COMTE, Auguste. Discurso sobre o espírito positivo. In: Os Pensadores. São Paulo : Abril Cultural, 1978. Disponível em:

<https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/02/colecao_os_pensadores_auguste_comte_-_obra_e_vida.pdf>. Acesso em 09.02.2015.

CORBUCCI, Paulo Roberto. *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014: Disponível em:

<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/ipea_evolucao_do_acesso_de_jovens_ao_ensino_superior_no_brasil.pdf>. Acesso em: 05.06.2017.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas*. (online) 3ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. *Ensino superior e universidade no Brasil*. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. (Org.). 500 anos de educação no Brasil. 1ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, v., p. 151-204.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 7 ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 2000.

DIEESE. *PEC nº241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos*. Nota Técnica 161. Setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal>>. Acesso em: 31/07/2017.

DURHAM, Eunice R. *O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado*. (2003). Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>. Acesso em: 03/02/2017.

EURICO, Márcia Campos. *A percepção do assistente social acerca do racismo institucional*. Serv. Soc. Soc. [online]. 2013, n.114, pp.290-310.

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, pp. 1-25.

E-SIC. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>. Acesso em: 05.06.2017.

FERES; CAMPOS. *O discurso freyreano sobre as cotas raciais*. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

FERES, João Júnior; ZONINSEIN, Jonas. *A consolidação da Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro*. In: *Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro*. ZONINSEIN, Jonas; FERES, João Jr. (organizadores). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes: (no limiar de uma nova era)*. São Paulo: Globo, 2008.

FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

FERNANDES, Florestan. *Mudanças Sociais no Brasil: Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

FERNANDES, Florestan. *Depoimento*. In: *Memória viva da educação brasileira* (vol. 1). Brasília: INEP, 1991.

FERNANDES, Florestan. *Em busca do socialismo: últimos escritos e outros textos*. São Paulo: Xamã, 1995.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; AMES, Valesca; DOMINGOS, Angélica. *Encontros e desencontros das ações afirmativas no ensino superior: as resistências dos estudantes indígenas*. O Social em Questão. Ano XX, n. 37, jan. a abr., 2017.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. *Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior*. Relatório Final da Pesquisa. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Brasília: FONAPRACE, 2004.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. *Revista Comemorativa 25 anos: Histórias, memórias e múltiplos olhares*. Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. – UFU, PROEX : 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo, Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo, Cortez, 2000.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 8ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GUERRA, Yolanda. *A formação profissional frente aos desafios de intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e à distância*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 715-736, out./dez. 2010.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Como trabalhar com “raça” em sociologia*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.1, p. 93-107, jan./jun. 2003.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG: Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*. Texto para discussão n. 807. Rio de Janeiro: IPEA, 2001

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octavio. *Raças e Classes Sociais no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBICT, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 07.05.2016.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017* / IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017 147p. - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 37).

_____. *PNAD Contínua: taxa de desocupação cai em 11 das 27 UFs no 2º trimestre de 2017*. Agência IBGE notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/15693-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-cai-em-11-das-27-ufs-no-2-trimestre-de-2017.html>>. Acesso em: 20.02.2018.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20.03.2016.

_____. *Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: O Instituto, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 03.02.2017.

_____. *Censo da educação superior 2012: resumo técnico*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 03.02.2017.

_____. *Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206>. Acesso em: 06.01.2018.

_____. *Estatísticas sobre educação escolar indígena no Brasil* – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2007. Disponível em <www.inep.gov.br>. Acesso em 17.12.2017.

_____. *Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica 2005-2015: resumo técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em 15.01.2018.

_____. *Resultados e Metas (2015)*. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=20006>>. Acesso em 08.02.2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; [et.al.]. *Retrato das desigualdades de gênero e raça* (2017). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>. Acesso em: 09.02.2018.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 17.07.2017.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. 17. ed. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1987.

LANDER, Edgardo (org.). *Colonialidade do Saber: eurocentrismo e Ciências Sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LÁZARI, André; CALMON, Claudia. *A cor da universidade e a importância das ações afirmativas*. In: Barros, Ronaldo Crispim Sena. Políticas afirmativas no Ensino Superior: a Experiência da UFRB. Coleção estudos afirmativos 4; organização André Lázaro e Laura Tavares- Rio de Janeiro: FLASCO, GEA, UERJ, LLP, 2013.

LEÃO, Natália; CANDIDO, Marcia Rangel; CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João. *Relatório das Desigualdades de Raça, Gênero e Classe (GEMAA)*, n. 1, 2017.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal/lógica dialética*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *O Marxismo*. 5ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1974.

LEITE, Janete Luzia. *Política de cotas no Brasil: política social?* Revista Katálsys. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 23-31, jan./jun. 2011.

LESSA, Sérgio. *Cotas e o renascimento do racismo*. Crítica Marxista, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n. 24, 2007, p.102-105.

LIMA, Ana Paula de Melo. *Críticas às cotas raciais: A perspectiva “populista” presente no argumento dos intelectuais contrários a política*. Universidade Federal de Juiz de Fora. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Juiz de Fora. 2016 (Tese de doutorado).

LIMA, Kátia. *Contra-Reforma na Educação Superior: de FHC a Lula*. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala*. *Universidade e Sociedade* (Brasília), v. 55, p. 32-43, 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes>>. Acesso em 18.11.2017.

LIMA, Kátia; PEREIRA, Larissa Dahmer. *Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional do Serviço Social*. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 15 (1), p. 31-50, jan/jun, 2009.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. *Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente*. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, CEM, 2015.

LINHARES, Milton. *Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México*. Integração da América Latina. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. (Tese de Doutorado).

MACHADO, Elielma Ayres. *Ação afirmativa, reserva de vagas e cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002-2012)*. In: LÁZARO, André; TAVARES, Laura. Coleção assuntos afirmativos, 2. Rio de Janeiro: FLASCO, GEA; UERJ, LPP, 2013.

MANIFESTO. *Todos têm direitos iguais na República Democrática*. 2006. Disponível em: <http://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm>. Acesso em: 13.06.2017.

MAGGIE, Yvone; FRY, Peter. *O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Enfoques- Revista eletrônica, 2002. Disponível em: <<http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/>>. Acesso em: 15.11.2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostras e técnicas de pesquisa, elaboração e interpretação de dados*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*. Ed. Martin Claret, 2006.

_____. *O Capital: Crítica da economia política*. Vol. 1. Livro I- O processo de produção de capital. 13ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertraud do Brasil, 1989.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia Alemã*. Ed. Martin Claret, 2005.

_____. *A ideologia Alemã*. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *Manifesto do Partido Comunista*. Ed. Martin Claret, 2004.

MEC, Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 01.02.2016.

_____. *Caracterização Sócio-econômica do Estudante Universitário*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro De Pesquisas Educacionais, 1968. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 10.04.2017.

_____. *Conhecendo o SISU*. Disponível em: <<http://www.sisu.mec.gov.br/>>. Acesso em: 07.02.2017.

_____. *O que é o Fies?* Disponível em: <<http://fiessselecao.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15.06.2014.

_____. *Conheça o ENEM*. Disponível em: <<https://enem.inep.gov.br>>. Acesso em 19.02.2018.

_____. *O que é o ProUni*. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10.02.2018a.

_____. *Programa de Bolsa Permanência*. Disponível em: <<http://permanencia.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.02.2018b.

_____. *Sobre o sistema de cotas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>>. Acesso em: 15.07.2017.

_____. Portaria Normativa n. 9 de maio de 2017. *Altera a Portaria Normativa MEC n.18 de outubro de 2012 e a Portaria Normativa MEC n. 21 de novembro de 2012, e dá outras providências*.

_____. Portaria Normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012. *Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012*.

_____. Portaria Normativa n. 21 de novembro de 2012. *Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – Sisu*.

_____. *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*. Secretaria de Educação Superior (SESu)/MEC (2014) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 05.02.2018.

MÉSZÁRIOS, István. *A educação para além do capital*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora). *Pesquisa Social: teoria método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação afirmativa: história e debates no Brasil*. Cad. Pesqui. n. 117 São Paulo Nov: 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000300011>. Acesso em: 31.05.2017

_____. *Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial*. *Educ. Soc.* [online]. 2004, vol.25, n.88, pp.757-776. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20.04.2017.

MORAES, Roque. *Análise de Conteúdo*. Educação- PUCRS, Porto Alegre, ano XXII (37): 7-32, março, 1999.

MTE, Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais: Características do emprego formal*. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2014.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OEI, Organização de Estados Iberoamericanos; MEC, Ministério da Educação. *Breve evolução histórica do sistema educacional*. Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/>>. Acesso em: 01.12.2017.

OLIVEN, Arabela Campos. *A marca de origem: comparando colleges norte-americanos e faculdades brasileiras*. Cadernos de pesquisa. São Paulo. Vol. 35, n. 125 (maio/ago. 2005), p. 111-135.

_____. *Ações afirmativas nas universidades brasileiras: uma questão política, um desafio pedagógico*. In: FRANCO, M.E.D.P. e KRAHE E. D.(orgs.). *Pedagogia Universitária e Áreas de Conhecimento*. Porto Alegre: EdiPucrs, vol.1, 2007.

_____. *A paroquialização do Ensino Superior. Classe Média e Sistema Educacional no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1990.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 03.07.2017.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 21.06.2017.

_____. *Objetivos do Milênio*. 2000. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em 25.05.2016.

_____. *Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 04.05.2017.

_____. *Declaração e programa de ação da Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, Durban, 2001.

PAIVA, Ângela Randolpho. *Cidadania, reconhecimento e ação afirmativa no ensino superior*. Civitas, Porto Alegre, v.15, n.4, p. 127-154, out.-dez. 2015.

PALADINO, Mariana. *Algumas notas para a discussão sobre a situação de acesso e permanência dos povos indígenas na educação superior*. Práxis Educativa, Ponta Grossa, v.7, Número Especial, p. 175-195, 2012.

PAIXÃO, Marcelo. *Estudo sobre o consenso crítico às políticas de promoção da equidade racial no Brasil*. In: *Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro*. ZONINSEIN, Jonas; FERES, João Jr. (organizadores). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

PEREIRA, Potyara A.P. *Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil*. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/07.pdf> Acesso em 25.05.2017

PEREIRA, Potyara A.P. *Política Social*. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELLMANN, Aline (Orgs.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIRES, Thula. *A discussão das ações afirmativas étnico-raciais no Brasil*. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: O trabalho como motor do desenvolvimento Humano*. PNUD, 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org>>. Acesso em: 02.02.2018.

PRATES, Jane Cruz. *O planejamento da pesquisa social*. Revista Temporalis. N. 7. Porto Alegre, ABEPSS, 2003.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. In: REIS, Maurício Cortez; MACHADO, Danielle Carusi. *Uma análise dos rendimentos do trabalho entre indivíduos com ensino superior no Brasil: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REIS, Maurício Cortez; MACHADO, Danielle Carusi. *Uma análise dos rendimentos do trabalho entre indivíduos com ensino superior no Brasil*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

RIBEIRO, Matilde. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SALOMON, Décio Vieira. *Como fazer uma monografia*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANTOS, Fernando Soares dos. *Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes: Um estudo da Universidade de Brasília – UnB*. Brasília. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, Universidade de Brasília, 2013.

SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 12ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, Dermeval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *O legado educacional do Regime Militar*. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008 a. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 10.04.2017.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

_____. *O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973a.

SCHWARTZMAN, Simon. *A questão da inclusão social na universidade brasileira*. In: PEIXOTO, Maria; ARANHA, Antônia. *Universidade pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SCIELO, Scientific Eletronic Library Online. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 02.12.2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. *Educação Superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil?* Educ. Soc., Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.

SILVA, Geraldo da. ARAÚJO, Márcia. *Da interdição escolar às ações educacionais de sucesso: Escolas dos Movimentos Negros e Escolas profissionais, técnicas e tecnológicas*. In: ROMÃO, Jeruse (Org.). *História da Educação do Negro e outras histórias*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SISU, Sistema de Seleção Unificada. *Universidades SISU 2018*. Disponível em: <<http://sisu2018mec.com.br/universidades-sisu-2018/>>. Acesso em: 07.01.2018.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 5ª ed. São Paulo: Altas, 2007.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. *Povos Indígenas e ações afirmativas: as cotas bastam?* In: *Democratização da educação superior no Brasil: Avanços e Desafios*. Cadernos do GEA . – n.1 (jan./jun. 2012). – Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2012

TANIKADO, Grace Vali Freitag. *Ações Afirmativas na UFRGS: Um percurso cartográfico*. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: FGV, 1989. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/livros/chama_introducao.htm>. Acesso em: 20.01.2016.

TRIVINÕS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1995.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre Ensino Superior: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social, 2009*. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 07.07.2015.

_____. *Conferência Mundial sobre Educação Superior para o século XXI: Visão e Ação*. Paris: 1998. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 07.07.2015.

_____. *Conferência Mundial sobre Educação Superior +5*. Paris: 2003. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 07.07.2015.

_____. *Declaração de Incheon e Marco de Ação para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, 2015*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656POR.pdf>>. Acesso em: 05.07.2017.

UFAL, Universidade Federal de Alagoas. *Informações sobre o Programa de Ações Afirmativas* (Acesso restrito). Disponibilizado via E-SiC.

UFPR, Universidade Federal do Paraná. *Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná (Resolução 37/04- COUN): Relatório da Comissão Encarregada de avaliar os 10 anos de implantação do Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na UFPR*. (2015). Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46013>>. Acesso em 05.07.2016.

UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas*. Coordenadoria de Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas- CAF. UFRGS: Porto Alegre-RS, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/relatorio/relatorio-2016/view>>. Acesso em: 07.06.2017.

UFSM, Universidade Federal de Santa Maria; MELO, Ana Lúcia Aguiar; LOPES, Luis Felipe Dias; SILVA, Winnie Silva. *Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social: Relatório de Dados de 2016*. Observatório de Ações Afirmativas para Ingresso e Permanência nas Universidades Públicas da América do Sul – AFIRME: Santa Maria-RS, 2017. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/afirme>>. Acesso em: 14.11.2017.

UnB, Universidade de Brasília (2013). *Análise do sistema de Cotas para negros da Universidade de Brasília*. Disponível em: <<http://unb2.unb.br/administracao/decanatos/>>. Acesso em: 17.05.2017.

UNIFESP, Universidade Federal de São Paulo. *Relatório de Indicadores 2011 a 2015*. Pró- Reitoria de Graduação UNIFESP: São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.unifesp.br/reitoria/prograd/pro-reitoria-de-graduacao/informacoes-institucionais/graduacao-em-numeros>>. Acesso em: 17.05.2017.

UNIFESSPA, Universidade Federal do Sul e Sudoeste do Pará. *Pesquisa Diagnóstico: Programa de Acolhimento Estudantil e Diversidade: Indígenas e quilombolas na Unifesspa - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará*. Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis UNIFESSPA: Marabá, 2017. Disponível em: <<https://proex.unifesspa.edu.br/>>. Acesso em: 15.11.2017.

UNIR, Universidade Federal de Rondônia. *Relatório de Gestão 2012-2016*. Comissão Permanente de Processo Seletivo Discente – CPPSD PROGRAD: Porto Velho- RO, 2016. Disponível em: <<http://www.vestibular.unir.br>>. Acesso em: 17.05.2017.

VIANNA, Fernando de Luiz Brito; FERREIRA, Eva Maria L.; LANDA, Beatriz dos Santos; URQUIZA, Antonio H. Aguilera. *Indígenas no ensino superior: as experiências do programa Rede de Saberes, em Mato Grosso do Sul – 1ª ed.* - Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência IV: os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____. *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. Brasília: FLACSO, 2016.

WILHEIM, Jorge. *Por que reformar as instituições?* In: Sociedade e Estado em transformação. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

APÊNDICE A - Roteiro de Análise

Pesquisa: A política de cotas na educação superior: as (a) simetrias entre o acesso nas universidades federais e desenvolvimento social brasileiro

Pesquisadora: Carolina Ritter

INSTRUMENTO- Roteiro de Análise

Objetivo Específico 2: Analisar como as concepções teóricas acerca do desenvolvimento social estão presentes nas orientações legais da política de cotas na educação superior brasileira.

1. Identificação do documento:
2. Tipo de documento:
3. Breve resumo:
4. Ano da publicação:
5. Concepções teóricas encontradas (implícitas e explícitas):
6. Outras observações relevantes:

Objetivo Específico 3: Pesquisar como vem sendo implementada a política de cotas nas universidades federais brasileiras;

1. Identificação do documento:
2. Tipo de documento:
3. Breve resumo:
4. Ano da publicação:
5. Ano de Implantação da Política de Cotas na Universidade (conforme modalidade):
6. Dados disponíveis:
7. Outras observações relevantes:

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continua)**

Universidade	Ano de criação**	Ano de Implantação AA***	Público Inicial	Público em 2017/1
1. Universidade de Brasília (UnB)	1962	2004	Negros e indígenas	Lei n. 12.711; Negros oriundos de qualquer percurso escolar; Indígenas
2. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	2005	2008	Egressos de escola pública	Lei n.12.711
3. Universidade Federal De Goiás (UFGO)	1960	2009	Negros oriundos de escola pública; Indígenas; Quilombolas	Lei n.12.711; Indígenas; Quilombolas
4. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	1970	2012	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escolas públicas.	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência
5. Universidade Federal da Bahia (UFBA)	1946	2005	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escolas públicas; Indígenas	Lei n. 12.711; Indígenas; Quilombolas
6. Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	2013	2015	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
7. Universidade Federal do Rocôncavo da Bahia (UFRB)	2005	2005	Negros e Indígenas egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
8. Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)	2010	2013	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência
9. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	1955	2011	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escolas públicas; Indígenas egressos de escolas públicas; Pessoas com deficiência egressas de escolas públicas	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continuação)**

10. Universidade Federal do Cariri (UFCA)	2013	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
11. Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	1961	2005	Negros oriundos de escola pública	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional
12. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	2002	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
13. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	1946	2008	Egressos de escola pública	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional
14. Universidade Federal de Sergipe (UFS)	1968	2010	Pessoas com deficiência; Do saldo de vagas remanescentes: egressos de escola pública; PPI egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional
15. Universidade Federal do Ceará (UFC)	1954	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
16. Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	1966	2007	Negros; Egressos de escola pública; Pessoas com deficiência; Indígenas	Lei n. 12.71; Pessoas com deficiência
17. Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)	2013	2014	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional
18. Universidade Federal do Piauí (UFPI)	1968	2009	Egressos de escola pública	Lei n. 12.711
19. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	1958	2006	Egressos de escola pública	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional
20. Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)	2002	2010	Egressos de escola Pública	Lei n. 12.711

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continuação)**

21. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	1947	2006	Oriundos do interior de PE	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional (2018)
22. Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	2005	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
23. Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	1982	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
24. Universidade Federal de Roraima (UFRR)	1989	2008	Indígenas	Lei n. 12.711
25. Universidade Federal do Acre (UFAC)	1974	2009	Pessoas com deficiência	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência
26. Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	1990	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
27. Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	1909	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711; Argumento de inclusão regional
28. Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	2009	2011	Indígenas	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência; Indígenas; Quilombolas
29. Universidade Federal do Pará (UFPA)	1957	2005 (decisão) 2006	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escola pública	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência; Indígenas; Quilombolas
30. Universidade Federal do Tocantins (UFT)	2000	2004 (decisão) 2005	Indígenas	Lei n. 12.711; Indígenas; Quilombolas
31. Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	2002	2005	Egressos de escola pública	Lei n. 12.711

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continuação)**

32. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)	2013	2014	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional; Pessoas com deficiência; Indígenas; Quilombolas	Lei n. 12.711; Argumento de Inclusão Regional; Pessoas com deficiência; Indígenas; Quilombolas
33. Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)	2005	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
34. Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)	2002	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
35. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	1960	2005	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
36. Universidade Federal de Lavras (UFLA)	1994	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
37. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	1965	2010	Egressos de escolas públicas; Negros e egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
38. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	1969	2007 (decisão) 2008	Egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
39. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	1968	2008	Egressos de escolas públicas; Negros egressos de escolas públicas; Indígenas	Lei n. 12.711; Indígenas; Refugiados
40. Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ)	1986	2009	Egressos de escolas Públicas; PPI egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
41. Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	1994	2009	PPI egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
42. Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	1969	2011	Egressos de escolas Públicas	Lei n. 12.711
43. Universidade Federal de Viçosa (UFV)	1969	2010	Egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continuação)**

44. Universidade Federal do ABC (UFABC)	2005	2006	Egressos de escolas Públicas; PPI egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência
45. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	1954	2008	Egressos de escola pública com renda familiar até sete salários mínimos e que não possuísem nenhum curso de graduação completo	Lei n. 12.711
46. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	1979	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
47. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	1965	2011	Egressos de escola Pública com renda familiar per capita inferior a um salário mínimo e meio	Lei n. 12.711
48. Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)	1954	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
49. Universidade Federal dos Vales do Jequetinhonha e Mucuri (UFVJM)	2005	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
50. Universidade Federal Fluminense (UFF)	1960	2009	Egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711
51. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	1944	2010	Egressos de escolas públicas	Lei n. 12.711

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (continuação)**

52. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	2009	2013	Lei n. 12.711; Candidatos que tenham cursado parcialmente o ensino médio em escola pública (pelo menos um ano com aprovação) ou em escolas de direito privado sem fins lucrativos, cujo orçamento da instituição seja proveniente do poder público, em pelo menos 50%.	Lei n. 12.711; Indígenas; Candidatos que tenham cursado parcialmente o ensino médio em escola pública (pelo menos um ano com aprovação) ou em escolas de direito privado sem fins lucrativos, cujo orçamento da instituição seja proveniente do poder público, em pelo menos 50%.
53. Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA)	2010	2014	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
54. Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA)	1981	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711
55. Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)	1969	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711; Indígenas; Quilombolas
56. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	1960	2008	Egressos do ensino público; Negros egressos do ensino público; Indígenas	Lei n. 12.711; Negros oriundos de qualquer percurso escolar; Indígenas; Quilombolas
57. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	1960	2008	Egressos de escola Pública; Negros; Indígenas; Pessoas com deficiência	Lei n. 12.711; Indígenas; Pessoas com deficiência

**APÊNDICE B - Levantamento das Ações Afirmativas* nas Universidades
Federais Brasileiras (2017/1) (conclusão)**

58. Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	2006	2008	Negros e Pessoas com deficiência, egressos de escolas públicas; Indígenas	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência; Argumento de Inclusão Regional
59. Universidade Federal do Paraná (UFPR)	1950	2005	Egressos de escolas públicas; Negros; Pessoas com deficiência; Indígenas	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência; Indígenas
60. Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	1969	2010	Egressos de escolas públicas; PPI; Pessoas com deficiência	Lei n. 12.711; Pessoas com deficiência; Indígenas; Quilombolas
61. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1934	2008	Egressos de escolas públicas; PPI egressos de escolas públicas; Indígenas	Lei n. 12.711; Indígenas
62. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	2005	2007	Egressos de escola pública	Lei n. 12.711
63. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	1979	2013	Lei n. 12.711	Lei n. 12.711

Sistematização própria com base nos dados fornecidos via e-SIC e disponíveis nos sites das universidades.

*As ações afirmativas existentes somente em alguns cursos não foram elencadas neste levantamento.

** Considerou-se como ano de criação a data na qual a atual nomenclatura das IFES passou a ser utilizada.

*** O ano de implantação nem sempre corresponde ao ano em que a decisão de implantar Ações Afirmativas foi tomada.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br