

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

MARCINEUZA SANTOS DE JESUS

**POLÍTICA DE COTAS E DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO
SUPERIOR: DESDOBRAMENTOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO AMAZONAS**

**MANAUS
2020**

MARCINEUZA SANTOS DE JESUS

**POLÍTICA DE COTAS E DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO
SUPERIOR: DESDOBRAMENTOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas para obtenção do título de Mestra em Educação

Área de concentração: Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (29 meses)

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM, financiadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE

Orientadora: Prof^a Dr^a Fabiane Maia Garcia

MANAUS

2020

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

J58p Jesus, Marcineuza Santos de
Política de cotas e democratização do ensino superior :
desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas /
Marcineuza Santos de Jesus . 2020
159 f.: 31 cm.

Orientadora: Fabiane Maia Garcia
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do
Amazonas.

1. Democracia. 2. Educação. 3. Políticas educacionais. 4. Política
de Cotas. 5. Lei 12.711/2012. I. Garcia, Fabiane Maia. II.
Universidade Federal do Amazonas III. Título



Ministério da Educação
Universidade Federal do Amazonas
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Ata da Defesa Pública da Dissertação de Mestrado da discente **MARCINEUZA SANTOS DE JESUS**, intitulada "Política de cotas e democratização do ensino superior: Desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas", realizada em 23 de dezembro de 2020.

Aos vinte e três dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte, às 9 horas, horário de Manaus/AM, por videoconferência, via aplicativo Google Meet, realizou-se a Defesa Pública da Dissertação de Mestrado da discente Marcineuza Santos de Jesus, intitulada "Política de cotas e democratização do ensino superior: Desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas". A Banca Examinadora foi composta pelos Professores Doutores: Profa. Dra. Fabiane Maia Garcia (Orientadora/Presidente) – UFAM, Profa. Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão (Membro Interno) – UFAM e a Profa. Dra. Vilma Aparecida de Pinho (Membro Externo) – UFPA. A presidente deu início à sessão, convidando os membros da Banca Examinadora e a mestranda, Marcineuza Santos de Jesus, a se pronunciarem e, em seguida, assumiu a direção do trabalho, informando sobre os procedimentos do exame. A palavra foi dada então à mestranda para apresentação dos resultados de seu estudo. Após a apresentação, a presidente passou a palavra aos membros da Banca Examinadora para seus questionamentos e arguição à candidata. Em seguida, a mestranda respondeu às perguntas, acatando as sugestões formuladas. Após, a Banca Examinadora se reuniu para deliberação, divulgando a seguir o resultado de sua avaliação: a Dissertação da mestranda Marcineuza Santos de Jesus foi APROVADA por unanimidade. A sessão foi encerrada às 11 horas, e eu, Luciene Mafra de Vasconcelos, Técnico-Administrativo em Educação, lotada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas, lavrei a presente ata que, após conferência virtual, vai assinada por mim, pela Banca Examinadora e pela discente Marcineuza Santos de Jesus.



Documento assinado eletronicamente por Luciene Mafra de Vasconcelos, Secretária, em 11/01/2021, às 12:45, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Fabiane Maia Garcia, Professor do Magistério Superior, em 11/01/2021, às 14:35, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Arminda Rachel Botelho Mourão, Professor do Magistério Superior, em 12/01/2021, às 10:22, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Vilma Aparecida Pinho, Usuário Externo, em 15/01/2021, às 16:02, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Marcineuza Santos de Jesus, Usuário Externo, em 20/01/2021, às 09:46, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufam.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0415603 e o código CRC 821E0406.

Dedicatória

A meus pais e a minhas irmãs, que sempre me apoiaram incondicionalmente, às minhas amigas da graduação, que me convenceram a tentar o mestrado, aos meus amigos do mestrado – principalmente o quarteto que esteve mais próximo a mim ao longo do processo – e à minha orientadora, Fabiane, que abraçou a minha causa e tem sido paciente e compreensiva.

AGRADECIMENTOS

Meus mais profundos e sinceros agradecimentos a Jeová Deus, que me permitiu chegar até aqui e que tem sido a minha fonte de força e de consolo no processo de construção da dissertação.

Em segundo lugar eu agradeço a minha família, em especial aos meus pais, Raimundo Antônio e Marcilene, que mesmo não tendo cursado o ensino superior, sempre entenderam a importância da educação e nunca mediram esforço para me proporcioná-la. Ainda que com todos os meios possíveis, permitiram-me sair de casa aos 17 anos para buscar o tão sonhado diploma do ensino superior, dando-me todo o suporte que podiam.

Agradeço as minhas irmãs, Marciene, Marcileuza, Marcicleia e Audrilene, que são minhas parceiras de vida, que estiveram comigo em todos os momentos, bons ou ruins, e que são fonte de grande alegria para mim.

Agradeço à Kellen e à Keise, pelas orações no processo seletivo de mestrado e por toda confiança que sempre depositaram em mim.

Agradeço à Ingrid, que é uma irmã de outra mãe, assim como a Kellen, e estão presentes na minha caminhada desde a 6ª série, e sempre torcem e vibram com cada conquista minha.

Agradeço à Beatriz, à Ketlis, à Ketlen Júlia e à Rejane, que foram minhas parceiras de graduação e de vida, e foram quem me convenceu a tentar o mestrado, quem torce diariamente pelo meu sucesso e me consola nos momentos de desespero.

Agradeço à Ivanilde, companheira de mestrado, que me acolheu como se me conhecesse a vida toda e que esteve presente em todos os momentos do mestrado e por isso se tornou mais que amiga, é uma irmã. Agradeço as gargalhadas e a paciência que tem comigo. Agradeço por me levar para conhecer Presidente Figueiredo e por todas as conversas sinceras e diretas que me ajudam a evoluir e crescer como pessoa e como profissional.

Agradeço ao Elinaldo, pelos debates acalorados que me ensinaram a lidar com pensamentos contrários e a trabalhar o meu autocontrole, além de ajudar na minha dissertação.

Agradeço ao Marcos, pelas gargalhadas e pela leveza proporcionada pelos momentos, ainda que, raros que passamos juntos.

Agradeço ao Reinaldo, que sem dúvida foi uma grata surpresa que o mestrado me proporcionou, assim como os três acima. Obrigada por todas as conversas nos meus momentos de crise, pela sinceridade e paciência, e pela capacidade de entender, são poucos que conseguiram até hoje. Obrigada por toda a consideração e, sem dúvida, hoje nós somos mais que amigos, somos família.

Agradeço aos professores das disciplinas, Arminda, Heloísa, Lúcio, Silvia, Nádia, Márcio, Iolete, vocês foram essenciais para o meu encontro com o mundo e com a minha dissertação. Obrigada pela disponibilidade em nos ensinar, em nos fazer pensar e em nos mostrar que podemos alçar voos mais altos.

E por fim, a minha querida orientadora Fabiane Maia Garcia, sempre tão humana, paciente e amorosa. Nem todas as palavras da língua portuguesa seriam suficientes para expressar o tamanho da minha gratidão pela senhora. Sem dúvidas tive muita sorte de tê-la como orientadora.

JESUS, MS. Política de cotas e democratização do ensino superior: desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas [dissertação]. Manaus: Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas; 2020.

RESUMO

A pesquisa “Política de cotas e democratização do ensino superior: desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas” é resultado da análise da contribuição da lei 12.711/2012, no processo de democratização do ensino superior, de forma específica na Universidade Federal do Amazonas. Corresponde a uma pesquisa de abordagem qualitativa pautada no enfoque materialista histórico, com o uso da técnica da análise documental disposta em três seções: a primeira, intitulada “Educação, Estado e Democracia: Implicações na Política Educacional Brasileira”, traz uma análise histórica do desdobramento da política educacional brasileira de maneira ampla e de forma mais específica a política de ensino superior, com a perspectiva de identificar a que questões esteve historicamente vinculada e como isso implicou na sua constituição, no caso do ensino superior, em um privilégio. Também analisaremos como o desdobramento da política educacional no Brasil incorreu na dificuldade de acesso da população negra à educação e, no caso do ensino superior, tornou-se praticamente inacessível até o final do século XX. A segunda seção, denominada “Entre contextos e pretextos: a política de cotas” caracterizará a política de cotas a partir da reforma do Estado e da reforma do ensino superior e da luta dos movimentos sociais. Por fim, a terceira seção, chamada “Política de Cotas no Contexto Amazônico”, evidenciou a implementação da política de cotas nas universidades federais da região amazônica, além de caracterizar a implementação da política de cotas na Universidade Federal do Amazonas. Além do mais, delinearemos como a política implicou na democratização da referida Universidade, a partir de levantamento de dados que se relacionam à origem educacional dos estudantes, ao perfil étnico-racial e a Permanência, sendo que os dados catalogados nos documentos e demais fontes obtidas foram agrupadas e interpretadas como parte de um movimento que contempla o aporte teórico e legal para que tenhamos o estabelecimento da política em dois planos: o da idealidade e da realidade (GARCIA, 2014). Como resultado, constatamos que a lei 12.711/2012 possibilitou um aumento significativo do acesso de estudantes oriundos das escolas públicas, assim como de estudantes pretos, pardos e amarelos, propiciando uma alteração na representatividade desses estudantes no cenário universitário, contudo, implicou em uma diminuição da representação dos indígenas. Em relação à permanência o índice é relativamente mediano, o que indicou a necessidade de institucionalização de políticas de permanência (várias das quais adotadas pela UFAM), no entanto, com alcance limitado, o que incide diretamente na questão da democratização. Contudo, essa política se constituiu de fundamental importância na luta pela democratização do ensino superior, por possibilitar uma disputa menos desigual no ensino superior público.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Educação. Políticas educacionais. Política de Cotas. Lei 12.711/2012.

JESUS, MS. Política de cotas e democratização do ensino superior: desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas [dissertação]. Manaus: Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas; 2020.

ABSTRACT

The research “Policy on quotas and democratization of higher education: developments at the Federal University of Amazonas, is the result of an analysis of the contribution of Law 12.711/2012, in the process of democratization of higher education, specifically at the Federal University of Amazonas. Corresponds to a qualitative research based on the historical materialist approach, using the documentary analysis technique arranged in three sections: the first entitled “Education, State and Democracy: Implications in Brazilian Educational Policy”, brings a historical analysis of the unfolding of Brazilian educational policy in a broader and more specific way the higher education policy, with the perspective of identifying which issues were historically linked and how this implied in its constitution, in the case of higher education, in a privilege. We will also analyze how the unfolding of educational policy in Brazil resulted in the black population's access to education being difficult, and in the case of higher education, it became practically inaccessible until the end of the 20th century. The second section, entitled “Between contexts and pretexts: the quota policy” will characterize the quota policy based on the reform of the State and the reform of higher education and the struggle of social movements. Finally, the third section called “Quota Policy in the Amazon Context” highlighted the implementation of the quota policy at federal universities in the Amazon region, in addition to characterizing the implementation of the quota policy at the Federal University of Amazonas. Furthermore, we will outline how the This policy implied the democratization of that University, based on a survey of data related to the student's educational background, ethnic-racial profile and permanence, and the data cataloged in the documents and other sources obtained were grouped and interpreted as part of a movement that contemplates the theoretical and legal support so that we have the establishment of politics on two levels: that of ideality and reality (GARCIA, 2014). As a result, we found that law 12.711 / 2012 enabled a significant increase in access for students from public schools, as well as black, brown and yellow students, allowing for a change in the representativeness of these students in the university scenario, however, it implied a decrease representation of indigenous people. Regarding permanence, the index is relatively average, which indicates the need for institutionalization of permanence policies, which UFAM even adopts several, however with limited reach, which directly affects the issue of democratization. However, this policy was of fundamental importance in the struggle for the democratization of higher education, as it enabled a less unequal dispute in public higher education.

KEYWORDS: Democracy. Education. Educational policies. Policy on quotas. Law 12.711/2012.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Política Educacional da Colônia à I República	31
Quadro 2 – Política Educacional de 1930-1937	33
Quadro 3 – Política Educacional de 1937-1945	35
Quadro 4 – Política Educacional de 1945-1964	37
Quadro 5 – Política Educacional de 1964-1988	41
Quadro 6 – Política Educacional de 1988-2020	44
Quadro 7 – Comparação entre FUNDEB e FUNDEF.....	45
Quadro 8 – Reformas Educacionais na I República.....	50
Quadro 9 – Questões relacionadas à política de ensino superior até o final do século XX .	55
Quadro 10 – Marcos legais do acesso da população negra à educação.....	56
Quadro 11 – Organismos internacionais e influências na reforma do ensino superior	74
Quadro 12 – Políticas relacionadas à questão étnico-racial	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Diagrama dos campi e das unidades acadêmicas	109
Gráfico 2 – Implementação da política de cotas na UFAM	110
Gráfico 3 – Acesso de estudantes oriundos de escolas públicas à UFAM	125
Gráfico 4 – Evolução do perfil étnico-racial dos estudantes da UFAM nesses quatro anos	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de rendimento escolar nos ensinos fundamental e médio no ano de 2018	47
Tabela 2 – Panorama geral do acesso à educação no Brasil por cor	67
Tabela 3 – Cenário atual do ensino superior brasileiro	78
Tabela 4 – Política de cotas no contexto amazônico.....	107
Tabela 5 – Configuração das políticas de cota da Ufam	112
Tabela 6 – Número de matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (ensino médio) por Dependência Administrativa – Amazonas (2011-2014)	119
Tabela 7 – Origem educacional dos estudantes antes da lei de cotas.....	120
Tabela 8 – Origem dos estudantes que ingressaram nesses cursos na UFAM	123
Tabela 9 – Perfil étnico-racial antes da política de cotas	126
Tabela 10 – Perfil dos estudantes pós-política de cotas.	129
Tabela 11 – Perda de Representatividade Substancial	132
Tabela 12 – Permanência dos estudantes antes da política de cotas.	135
Tabela 13 – Permanência dos estudantes nos cursos.....	137
Tabela 14 – Número de acesso e permanência de alunos cotistas	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escolarização de negros e brancos	65
Figura 2 – Sistema de distribuição de vagas após a lei nº 13.409/2016.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APITO	Associação dos Povos Indígenas do Tocantins
ASCOM	Assessoria de Comunicações
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CONSAD	Conselho de Administração
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CTIC	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação
DPA	Departamento de Políticas Afirmativas
EUA	Estados Unidos da América
FIES	Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEMAA	Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NEAB	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
TEDE	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
UDN	União Democrática Nacional
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
SEÇÃO 1: EDUCAÇÃO, ESTADO E DEMOCRACIA: IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	25
1.1 CENÁRIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: UMA VISÃO PANORÂMICA.....	25
1.1.1 Política do Ensino Superior no Brasil: desdobramentos.....	48
1.1.2 A política educacional brasileira e a questão de raça: o acesso dos negros à educação	55
SEÇÃO 2: ENTRE CONTEXTOS E PRETEXTOS: A POLÍTICA DE COTAS 12.711/2012.....	69
2.1 REFORMA DO ENSINO SUPERIOR: IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	72
2.2 AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL: CONCEITOS, FUNDAMENTOS E OBJETIVOS	79
2.3 ESTADO, MOVIMENTO NEGRO E AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO	83
2.4 COTAS NO ENSINO SUPERIOR: O CAMINHO PARA A LEI DE COTAS 12.711/2012.....	90
SEÇÃO 3: A POLÍTICA DE COTAS E O CONTEXTO AMAZÔNICO.....	102
3.1 AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONTEXTO AMAZÔNICO: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS PELAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	102
3.1.1 A institucionalização da política de cotas na Universidade Federal do Amazonas	108
3.2 POLÍTICA DE COTAS E DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	116
3.2.1 Origem educacional dos estudantes da Universidade Federal do Amazonas	118
3.2.2 O perfil étnico-racial dos estudantes da Universidade Federal do Amazonas	126

3.2.3 Permanência na UFAM: a implementação de Políticas de Permanência na Universidade Federal do Amazonas	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS	148

INTRODUÇÃO

A dissertação intitulada “Política de cotas e democratização do ensino superior: desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas” tem na lei 12.711/2012 o seu objeto central, e resulta de uma análise acerca da contribuição desta para o processo de democratização do ensino superior em geral, e de forma específica, da Universidade Federal do Amazonas.

A pesquisa surgiu da necessidade que a pesquisadora proponente teve da compreensão acerca do que seria a política de cotas. Essa necessidade foi despertada no âmbito do ensino médio, quando o fato de ser negra propiciou que alguns professores e colegas questionassem a sua forma de ingressar no ensino superior, se por política de cotas ou por ampla concorrência. A temática suscitou debates, que reuniram diversas concepções acerca desse tipo de política, principalmente quando esta englobou a categoria racial. E foi justamente essa diversidade de concepções que despertou na pesquisadora a necessidade de compreender não só a política, mas todo o cenário que a embasa e a justifica, a luta travada pela incorporação dela no ensino superior e os sujeitos envolvidos no processo.

O primeiro passo em direção à compreensão da política foi dado ainda durante a graduação, com um projeto de iniciação científica intitulado “Inclusão do negro no ensino superior: o contexto das ações afirmativas”, baseado em revisão bibliográfica e documental, o que aguçou ainda mais a necessidade de aprofundamento na temática, processo possibilitado pelo mestrado.

Para além dessas razões (que se relacionam a questões pessoais da pesquisadora), existem outros elementos importantes que embasaram e justificaram o desenvolvimento dessa pesquisa. São eles a escassez de estudo sobre a lei 12.711/2012, em âmbito nacional e regional, como bem evidencia uma busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) com os seguintes algoritmos “Política de Cotas + Lei 12.711/2012”, que apontou o resultado de 25 trabalhos, sendo 22 dissertações e 3 teses. Na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), registramos apenas uma dissertação, no programa de pós-graduação do curso de Serviço Social. Além da UFAM, na região norte apenas a Universidade Federal do Tocantins (UFT) também possui pesquisa sobre a temática registrada na BDTD, mas, assim como na UFAM, não é na área de educação, fato que aponta o estudo como o primeiro em toda a região. Assim, a temática, além de atual, é emergente em um contexto nacional e local em que as políticas afirmativas são questionadas e casos repetidos de preconceitos, racismo e discriminação são expostos diariamente.

A Política de Cotas é embasada e justificada pelo processo de acesso ao ensino superior público, marcado pela desigualdade socioeconômica e racial, evidenciado por indicadores sociais, tais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que aponta o ensino superior público brasileiro como um espaço de acesso de pessoas predominantemente brancas e de pessoas que concentram os maiores rendimentos sem representar a proporcionalidade da população brasileira, composta majoritariamente por pessoas negras (pretas e pardas) e pessoas de baixa renda.

Essa realidade pode ser percebida em um estudo realizado pela Excelência a Serviço do Ensino Superior (Semesp) e divulgado pela Agência Brasil, denominado Mapa do Ensino Superior no Brasil 2020, cuja elaboração teve como fonte os dados do Censo da Educação referentes a 2018 divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2019, além de outras fontes, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Segundo esse estudo, do total de alunos matriculados nos cursos presenciais ofertados por instituições de ensino superior em 2018, são brancos 55% dos alunos de instituições privadas e 48,8% dos alunos de instituições públicas; enquanto que o total de pessoas que se declararam de cor preta estavam em 11% nas instituições públicas, e 7,9% nas instituições privadas. O percentual de pardos passou de 27 para 34% nas instituições privadas em 2010; e de 27,6 para 36,9% nas instituições públicas (PEDUZZI, 2020).

Em relação à desigualdade socioeconômica, o estudo também demonstra claramente: a classe E corresponde a 44,9% da população brasileira com idade entre 18 e 24 anos. No entanto, corresponde a apenas 24,7% das pessoas da mesma faixa etária matriculada no ensino superior. Já as classes A, B e C – que segundo o levantamento correspondem respectivamente a 0,4%, 2,8% e 24% da população brasileira com essa faixa etária – ocupam 1,3%, 8,1% e 38% das matrículas, respectivamente (PEDUZZI, 2020).

Essa assimetria está vinculada à forma como o Estado lida com a questão educacional e racial no Brasil, uma vez que houve historicamente uma preterição racial em detrimento da classe no cenário político-educacional – mesmo o Brasil sendo um país que se fundou sobre bases escravocratas – em que a desigualdade racial no acesso aos bens públicos fora fomentada.

Partindo da conjuntura descrita, a pesquisa tem como base norteadora a seguinte questão: de que forma a política de cotas prevista na lei 12.711/2012 contribui para a democratização do ensino superior? Na pesquisa a questão da democratização vincula-se a um espaço diverso e correlato aos indicadores demográficos que apontam uma população

que em sua maioria se identifica como negra (preta e parda) e de baixa renda, com baixa presença no interior dos mecanismos públicos que deveriam, pela política, democratizar bens e serviços, como no caso da educação.

Para responder a essa questão elaboramos quatro objetivos, sendo um geral e três específicos. O geral é analisar a política de cotas materializada na lei nº 12.711/12 como parte do processo de democratização do ensino superior; os específicos são situar a política educacional em seu movimento conceitual e histórico como parte do contexto de fortalecimento da democracia; contextualizar a lei de cotas nº 12.711/12 no cenário internacional, nacional e regional das políticas públicas em educação; e caracterizar o processo de implantação da lei de cotas nº 12.711/12 na UFAM, com ênfase no acesso, na permanência e no perfil socioeconômico e racial dos cotistas e não cotistas.

A pesquisa será apresentada em três seções principais. A primeira intitulada “Educação, Estado e Democracia: implicações na política educacional brasileira”, a qual abordará a democratização do ensino superior a partir do reconhecimento no cenário político da educação e de outras questões para além das questões de classe. Para sustentar tal afirmação, lançamos mão de uma análise histórica do desdobramento da política educacional brasileira de forma ampla, e de maneira mais específica, na política de ensino superior, com a perspectiva de identificar a que questões esteve historicamente vinculada e como isso implicou, na sua constituição e no caso do ensino superior, em um privilégio e não em um lugar de acesso para todos. Também analisaremos como o desdobramento da política educacional no Brasil a partir da perspectiva essencialmente classista incorreu na dificuldade de acesso da população negra à educação e, no caso do ensino superior, tornou-lhe praticamente inacessível até o final do século XX.

Em relação à segunda seção, denominada “Entre contextos e pretextos: a política de cotas” propõe-se uma análise das políticas educacionais do ensino superior deflagradas a partir da Reforma do Estado na década de 1990, pois é nesse contexto que a política de cotas é vislumbrada e construída. Evidenciaremos os interesses antagônicos à luz das ações difundidas pelos organismos internacionais e, em contrapartida, as ações dos denominados movimentos sociais, no qual a política de cotas se instaura como uma mediação desses interesses.

Já a terceira seção intitulada “Política de Cotas e o Contexto Amazônico: a política de cotas na UFAM” evidenciará a implementação da política no âmbito da Universidade, os aparatos legais que a subsidiaram, tais como a lei 12.711/2012 e o decreto 7.824/2012, que a regulamenta, além das resoluções da própria Universidade. Nesse caso, a centralidade está

em como a política foi delineada, a partir dos editais com foco no contexto, dados e textos institucionais que marcaram a existência de uma política no interior da Universidade. Assim, a parte final do estudo reuniu um levantamento e uma análise de dados acerca dos dois anos anteriores e dos dois anos posteriores à política de cotas, a qual levou em conta os quatro cursos mais concorridos em cada ano (2011, 2012, 2013 e 2014). Os dados catalogados nos documentos e demais fontes obtidas foram agrupados e interpretados como parte de um movimento que contempla o aporte teórico e legal, para que tenhamos o estabelecimento da política em dois planos: o da idealidade e o da realidade (GARCIA, 2014).

Como resultado, constatamos que a lei 12.711/2012 possibilitou um aumento significativo no acesso de estudantes oriundos de escolas públicas nos cursos mais concorridos da UFAM, assim como de estudantes pretos, pardos e amarelos, propiciando uma alteração na representatividade desses estudantes no cenário universitário. Contudo, implicou em uma diminuição da presença/representação dos indígenas. Em relação à permanência o índice é relativamente mediano, o que indicou a necessidade de institucionalização de políticas de permanência (várias delas adotadas pela Universidade, embora seu alcance limitado), o que incide diretamente na questão da democratização. Contudo, essa política se constituiu de fundamental importância na luta pela democratização do ensino superior, por possibilitar uma disputa menos desigual no processo de acesso ao ensino superior público em geral e à Universidade Federal do Amazonas.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa em questão se desenvolveu a partir de um processo de aproximação com o enfoque metodológico: o materialismo histórico e dialético. Esse método caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade (PIRES, 1997).

A aproximação com esse enfoque ocorre devido ao fato de o estudo da política de cotas perpassar necessariamente pelo entendimento do desenvolvimento da política educacional no Brasil, que ocorreu basicamente à luz do modelo do desenvolvimento econômico. Essa relação de aproximações e distanciamentos pode ser mais bem configurada a partir de um enfoque epistemológico que abarque a contradição e a luta de classes, em que

necessariamente a temática se desenvolve ou relaciona. Assim, pareceu oportuno a opção pelo enfoque marxista, que “[...] parte do pressuposto de que não é possível apreender o significado de uma política educacional sem a apreensão da lógica global de um determinado sistema de produção” (MASSON, 2012, p. 8).

É uma pesquisa de natureza fundamental, que para Brito (2016, p. 50) é justamente “aquela que busca conhecimento”. Em relação às fontes de informação, serão bibliográfica e documental. Sendo a bibliográfica definida por Koche (2013) como aquela:

[...] que se desenvolve tentando explicar um problema, utilizando o conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou obras congêneres. Na pesquisa bibliográfica o investigador irá levantar o conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação. O objetivo da pesquisa bibliográfica, portanto, é o conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se um instrumento indispensável para qualquer tipo de pesquisa (KOCHE, 2013, p. 122).

As bibliografias que embasaram as discussões e conceituações foram selecionadas tanto na Biblioteca institucional da UFAM, quanto na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), na Biblioteca de Teses e Dissertações da UFAM (TEDE), em editoras comerciais e também na internet, a partir de revistas *online*. Esse levantamento bibliográfico foi feito a partir de algumas categorias, são elas: política educacional brasileira, política de ensino superior, políticas de expansão e democratização do ensino superior, desigualdade educacional, ações afirmativas, política de cotas. As primeiras obras consultadas se relacionam ao desenvolvimento da política educacional no Brasil, que serviram para analisar como a política educacional, em especial a política de ensino superior, foi pensada e a quem esteve disponível o acesso, justamente para situar a questão do debate sobre a desigualdade de acesso à educação superior, tanto social quanto racial, que embasa e justifica a adoção da política de cotas.

Após essa primeira consulta, uma segunda foi feita acerca das políticas de expansão e democratização do ensino superior, a partir da década de 1990, e serviu para situar o debate sobre as políticas de ações afirmativas de forma geral, e de forma específica a política de cotas, a partir de uma abordagem conceitual e histórica. Depois foi feita uma terceira consulta acerca das políticas de ação afirmativa no ensino superior do contexto amazônico, para situar o debate acerca da política de cotas na Universidade Federal do Amazonas, que era o foco da pesquisa.

Além de bibliográfica a pesquisa também é documental, caracterizada por Marconi e Lakatos (2017) como aquela cuja fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 157). Os documentos foram levantados a partir de sites, dentre os quais o do Senado, do Planalto, do Ministério da Educação, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, institucional da UFAM e também *in loco*, na própria universidade. Esses documentos se relacionam aos aspectos legais da política educacional brasileira e também da política de cotas na UFAM, tendo como referência as Constituições Federais, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei do PROUNE, do Fies, do Reuni e a Lei de Cotas e os decretos e resoluções que a regulamentam, tanto a nível nacional quanto a nível institucional.

A pesquisa recebeu uma abordagem quali-quantitativa. A qualitativa é definida por Minayo (1994, p. 21) como aquela que “[...] responde a questões muito particulares. Se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. Essa abordagem foi utilizada no processo de contextualização e conceituação da política educacional, das ações afirmativas, da política de cotas no Brasil e na UFAM. A segunda é compreendida por Gerhardt e Silveira (2009, p. 33) como aquela “[...] que tem suas raízes no pensamento positivista lógico, tende a enfatizar o raciocínio dedutivo, as regras da lógica e os atributos mensuráveis da experiência humana”. Essa abordagem foi utilizada no processo de análise de dados acerca do perfil dos estudantes que entraram nos quatro cursos mais concorridos da UFAM por ano, nos anos de 2011 a 2014.

A técnica de análise utilizada foi a documental, principalmente para analisar as legislações educacionais e a lei 12.711/2012. Essa técnica é definida por Brito como:

[...] uma operação ou conjunto de operações com o objetivo de representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência. Permite passar de um documento primário para um documento secundário (2016, p. 58).

No que tange aos instrumentos de coleta de dados foram utilizados a pesquisa documental e bibliográfica, já caracterizado anteriormente, além do E-sic, que atualmente é denominado de Portal Fala.BR, que é uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação vinculada ao governo federal, pela qual foram solicitados os dados acerca dos cinco cursos mais concorridos da UFAM em cada ano – entre 2011 e 2014 –, e a lista com

os estudantes que ingressaram nesses cursos. Além desse portal, recorreremos também ao Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) da UFAM.

Primeiro solicitamos no Portal Fala.BR os dados sobre os cinco cursos mais concorridos da UFAM nos anos de 2011 a 2014, e foi-nos fornecido um total de sete cursos. Após o fornecimento dessa informação, solicitamos uma lista com os nomes dos estudantes que adentraram esses cursos, e a universidade forneceu apenas os nomes dos alunos que adentraram pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU), enquanto que os que entraram pelo Processo Seletivo Contínuo (PSC), ter-se-ia que localizar na página da Comissão Permanente de Concursos (COVEST).

Em seguida solicitamos algumas informações sobre esses estudantes que ingressaram nesses cursos na UFAM, pelo Portal Fala.BR. Os dados solicitados referiam-se à auto declaração, ao coeficiente final de cada aluno, ao coeficiente médio final da turma, à renda de cada aluno, à origem escolar, à origem dos alunos (amazonenses ou não; capital ou interior), à permanência nos sete cursos inicialmente pretendidos, que foram Administração (matutino), Administração (noturno), Medicina, Direito, Serviço Social, Psicologia e Enfermagem. Esses dados seriam utilizados para montar o perfil socioeconômico, étnico-racial, origem educacional e a permanência dos estudantes antes e depois da política de cotas na UFAM, para assim verificarmos as implicações da política no processo de democratização da Universidade.

A UFAM negou-nos essas informações, alegando que são informações pessoais e que necessitavam da aprovação do comitê de ética. Ao recorrermos, a Universidade argumentou que era um volume de informação muito grande, e que não tinham como fornecê-las porque eram físicas e estavam no departamento de matrícula estudantil, contudo a Universidade encontrava-se fechada devido à pandemia de Sars-Cov-2. A priori, a pesquisa se daria nos dois processos seletivos, mas devido a esse contratempo, a pesquisa usou como fonte exclusiva a lista do SISU fornecida pela UFAM e a enviou ao CETIC, solicitando os dados brutos já citados anteriormente, de estudantes oriundos do SISU.

Esses dados seriam utilizados para montar o perfil socioeconômico, étnico-racial, de origem educacional e a permanência dos estudantes, antes e depois da política de cotas na UFAM, para assim verificarmos as implicações da política no processo de democratização da universidade.

Das informações solicitadas, o CTIC forneceu as seguintes, ano de ingresso, forma de ingresso, auto declaração, tipo de escola, naturalidade, coeficiente individual e permanência, de apenas seis dos sete cursos solicitados. Com esses dados não foi possível

montar o perfil sócio-econômico, portanto os perfis montados foram acerca da origem educacional dos estudantes, o perfil étnico-racial e a permanência.

Os dados embasaram a verificação de como a política de cotas implicou na UFAM na questão da democratização. Para tanto, foram feitas comparações entre os dois anos antes da política de cotas e os dois anos após a implementação, e a análise se deu a partir de três categorias, origem escolar, raça/etnia e permanência. Portanto, analisamos a equidade de oportunidades entre estudantes oriundos de escola pública e escola privada, e com perfil étnico e racial diferentes, além da questão da permanência nos cursos. Com relação à renda, que era um dos objetivos, não conseguimos informações, portanto, o perfil sócio-econômico não foi realizado. E para verificarmos a contribuição da política, precisávamos de um panorama de como era antes desta ser implementada, por isso investigamos os anos de 2011 e 2012. Os anos de 2013 e 2014, que são os primeiros anos da implementação da política, serviram para nos mostrar possíveis alterações no perfil dos estudantes, de forma que apontassem para uma possível democratização. Portanto, esse foi o caminho trilhado no processo de investigação da política de cotas e o processo de democratização do ensino superior na Universidade Federal do Amazonas.

SEÇÃO 1: EDUCAÇÃO, ESTADO E DEMOCRACIA: IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A democratização do ensino superior perpassa necessariamente pelo reconhecimento de outras problemáticas para além da questão de classe no campo político da educação. Para sustentar tal afirmação realizaremos uma análise conceitual e temática sobre os principais elementos que identificam e caracterizam a política em educação, para em seguida situar historicamente o desdobramento da política educacional brasileira, em especial em relação ao ensino superior, com a perspectiva de identificar a que questões estiveram historicamente vinculadas e como isso implicou na constituição do ensino superior, na perspectiva de um privilégio e não de um lugar de acesso a todos. Também analisaremos como o desdobramento da política educacional no Brasil contribuiu para a dificuldade de acesso da população negra à educação, em especial ao ensino superior, como um espaço praticamente inacessível até o final do século XX. As análises foram realizadas com um denso levantamento de documentos no que tange aos marcos legais da educação e com o levantamento bibliográfico para a contextualização dessa política.

1.1 CENÁRIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: UMA VISÃO PANORÂMICA

A política de cotas 12.711/2012 pode ser entendida como uma nova forma de o Estado lidar com a questão educacional e a racial no Brasil. Para compreender o cenário resultante da instituição desta política torna-se essencial um estudo sobre o desenrolar da política educacional brasileira de forma ampliada, com foco nos seus desdobramentos na oferta e acesso ao ensino superior.

Antes do processo de retomada histórica importa considerar a necessidade básica do sentido, significado e configuração de um conceito. Assim, a política educacional brasileira, enquanto conceito enquadra-se no contexto das políticas públicas, que por sua vez significa o “Estado em ação”. Em consonância com essa ideia, Saviani (2011, p. 29) explica que “[...] a política educacional brasileira diz respeito às medidas que o poder público toma relativamente aos rumos que se deve imprimir a educação”. Em se tratando do sentido da educação abordado na pesquisa, nos remetemos à educação formal, aquela que se constitui nos espaços escolares.

Desse modo, analisaremos a política educacional a partir de três períodos, caracterizados por Freitag (2005). O primeiro abrange o período Colonial, o Império e a I República e vai de 1500 a 1930; o segundo período compreende de 1930 a 1960; o terceiro de 1960 aos dias atuais.

Sobre o primeiro período (1500 a 1930), Freitag (2005) afirma que a política educacional precisa ser vista à luz da organização da economia e da especificidade da formação social brasileira. Isso significa que o modelo econômico agrário exportador implementado no período colonial, que consistia na produção de produtos primários (açúcar, ouro, café, borracha), predominantemente agrário, destinado à exportação, não necessitava de uma formação de mão de obra qualificada, pois a escravocrata cumpria muito bem esse papel. Quanto à formação social, Freitag se ampara em Gramsci e define:

[...] a fase colonial caracterizava-se pela inexistência de instituições autônomas que compusessem a sociedade política. Essa se reduzia às representações locais do poder da metrópole. A sociedade civil era composta quase que exclusivamente pela Igreja. A infraestrutura correspondia ao que acabamos de caracterizar como agroexportadora (FREITAG, 2005, p. 83).

No que tange à estrutura social, era formada pelos escravos (classe trabalhadora), pelos senhores das casas grandes (latifundiários e donos dos engenhos), pelos administradores portugueses representantes da Coroa na colônia e pelo clero (na maioria jesuítas). Portanto, nesse cenário, a reprodução da estrutura de classe era garantida pela própria organização da produção. Sobre o surgimento da educação formal no Brasil, Araújo (2017) afirma que:

Durante o período escravista, no contexto de apropriação de terras e mão-de-obra escrava, surgiu um novo modelo de educação, a educação formal. Essa foi resultado da necessidade de ocupar o tempo livre dos proprietários de terra, visto que eles não precisavam trabalhar, já que detinham bens materiais e sujeitos que desempenhassem o trabalho necessário para eles. A partir daí, notamos que a finalidade da criação de um espaço destinado à educação surge aliada aos interesses dos proprietários de terra, com isso, devemos considerar a grande influência que a classe dominante, historicamente, exerce sobre as escolas (ARAÚJO, 2017, p. 3).

Por isso Freitag (2005) considera que a função da escola, nesse cenário, era basicamente duas: “a de reprodução das relações de dominação e a de reprodução da ideologia dominante”, uma vez que a realocação na estrutura de classes, desempenhada pela escola, era dispensável (ibidem). Em consonância com isso, Ferreira Jr e Bittar (2000)

consideram que a rigor, o Brasil, desde sua “fundação”, sempre contou com a existência da instituição escolar. Porém, os sistemas educacionais brasileiros, organizados ao longo da história, constantemente eram elitistas. Foram construídos para atender aos interesses sociopolíticos das elites. As camadas populares, a ampla maioria do povo brasileiro, ficavam excluídas: índios, escravos desfrancizados, mamelucos, cafuzos e brancos pobres (FERREIRA JR; BITTAR, 2000, p. 15).

No que se refere à responsabilidade pela condução da educação nesse período, ela esteve sob a responsabilidade das ordens religiosas, predominantemente a dos jesuítas. Essa educação ofertada apresenta um aspecto dual, que implicava em um tipo de educação para os “meninos brancos” e um tipo de educação para os indígenas. Essa questão pode ser entendida em dois momentos, definidos por Hilsdorf (2015) como período heroico (1570) e período de consolidação (1570-1759).

O período heroico é marcado por características missionárias genuínas, ou seja, o objetivo das missões religiosas era a propagação da fé, a conversão do indígena, a prática do convencimento. No entanto, ao perceber as resistências destes, adotam uma postura diferente, que se embasa na supressão da cultura indígena e depois no ensinamento da doutrina, sendo que esse processo de realizaria a partir dos aldeamentos e dos recolhimentos:

A proposta de Nóbrega para elas previa um programa de atividades que incluía o aprendizado oral do português e do contar, do cantar, do tocar flauta e outros instrumentos musicais, do catecismo e da doutrina cristã, além de práticas ascéticas; em seguida, ler e escrever português e gramática latina para os postulantes à Companhia e ensino profissional artesanal e agrícola nas oficinas para os demais. Essa programação com ênfase na oralidade é que provavelmente continuou sendo praticada nos séculos seguintes com as crianças recolhidas nos aldeamentos (HILSDORF, 2015, p. 6).

Em relação ao período de consolidação, é marcado pelo mundo dos colégios. Como os jesuítas estavam instalados nas principais vilas da colônia, os colonos fizeram a proposta para eles se incumbirem da educação dos meninos brancos, em troca a coroa portuguesa, dominada pela burguesia mercantil, ofereceu o redizimo, que representava uma taxa de 10% das dízimas que recolhiam nesse período do açúcar.

Portanto, juridicamente os colégios deveriam receber alunos a título de atividade missionária, estando abertos a todos, mas na prática, assumindo a ruptura da colônia, os jesuítas ficavam apenas com os alunos brancos, recusando os mestiços, mamelucos e índios, com a justificativa de que seu propósito era formar os padres da companhia. Os colégios de ensino secundário ofereciam o plano de estudos definidos pelo *Ratio Studiorum* de 1599,

acompanhando a programação dos demais estabelecimentos dirigidos pela Companhia de Jesus em outras partes do mundo, segundo os padrões humanístico-tridentinos dos séculos XVI e XVII (HILSDORF, 2015, p. 6).

De maneira geral, Freitag (2005) adverte que as escolas dos jesuítas, tanto os colégios quanto os seminários, cumpriam muito bem a função de reprodução das relações de dominação e a de reprodução da ideologia dominante, ajudando e assegurando a própria reprodução da sociedade escravocrata. Até mesmo depois da expulsão dos jesuítas, no século XVIII, a Igreja preservou a sua força na sociedade civil, ainda nas fases do império e da primeira república.

Sobre a expulsão dos jesuítas, esta ocorre em 1779, pelo Marquês de Pombal, e com isso a educação brasileira passa por um período de desagregação e decadência, uma vez que o sistema educacional ficava basicamente sob a responsabilidade deles. Foi a vinda da família real que modificou a política educacional que o governo português adotava em relação ao Brasil, isso porque o Brasil deixou de ser colônia e foi elevada à condição de reino.

Diante da nova realidade surge a necessidade da formação de novos quadros técnicos e administrativos para atender à demanda dos serviços criados em função das inovações introduzidas por D. João VI. Foram inauguradas diversas instituições educativas e culturais e surgiram os primeiros cursos superiores, são eles: Academia Real da Marinha, Academia Militar, Curso de Cirurgia e Anatomia, Curso de Medicina, Cursos de Economia, Agricultura, Botânica, Química Industrial, Geologia e Mineralogia (PIANA, 2009).

Giron (2013) afirma que mesmo com a independência do Brasil em relação a Portugal, ocorrida em 1822, o governo brasileiro não demonstrou interesse em construir um sistema nacional próprio, pois não havia o desejo de implementar políticas sociais que viabilizassem a educação para a maioria da população. Isso fica evidente em 1824, quando o governo brasileiro influenciado pelos preceitos liberais surgidos na Europa outorga a primeira constituição brasileira, que não menciona nenhuma diretriz política global para a educação.

A constituição de 1824 menciona em seu texto, no que diz respeito a educação:

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos; XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes (BRASIL, 1824).

A regulamentação desse comprometimento do Estado com a oferta da educação será feita pela Lei Geral do Ensino de 15 de outubro de 1827, que pode ser considerada nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases, e vigorou até 1946, evidenciando dessa forma a desconsideração dos problemas educacionais (CURY, 2011).

No que diz respeito a oferta da educação para os cidadãos, Cury (2011) desmistifica o conceito de cidadania e chama atenção para quem não era considerado cidadão: o escravo, a mulher, os analfabetos, ressaltando que a condição de cidadania ficava reservada basicamente aos detentores de significativa parcela da renda. Além disso, Faria Filho (2015) chama a atenção para as reais intenções por trás desses fatos, ressaltando ter ligação direta tanto com a formação de um Estado nacional, quanto com os ideais civilizatórios iluministas, como podemos perceber na passagem abaixo:

Tudo isso comprova que todo esse debate não tinha relação apenas com a necessidade de estruturar um Estado nacional e garantir a construção da nacionalidade. O ideário civilizatório iluminista irradiava-se, a partir da Europa, para boa parte do mundo e, também, para o Brasil. Como componente central desse ideário estava a ideia da necessidade de alargar as possibilidades de acesso de um número cada vez maior de pessoas às instituições e práticas civilizatórias. O teatro, o jornal, o livro, a escola, todos os meios deveriam ser usados para instruir e educar as “classes inferiores”, aproximando-as das elites cultas dirigentes (FARIA FILHO, 2015, p. 140).

Nesse sentido, poderia ser considerado nessa constituição o nascimento embrionário do sistema nacional de ensino, se não tivesse sido em 1834 promulgado o Ato Adicional, que segundo Marcon e Pasinato (2012) retirou do Estado o dever para com a educação e a tornou responsabilidade dos governos provinciais. Para os autores, isso foi obra dos poderes locais, agindo para bloquear as possibilidades de organização de um Estado concebido como instituição pública, formulador e implementador de políticas públicas, entre as quais a educação. A educação só se tornará política pública a partir de 1934, quando se constitui como direito social.

Com relação à política educacional nesse período, Piana (2009) considera que de 1834 a 1889 um dos fatos mais marcante foi a criação do Colégio Pedro II, pois tinha o papel de servir como padrão de ensino, além de que era somente essa instituição que fornecia a certificação do ensino secundário, necessária para o acesso aos cursos superiores. No período de 1860 a 1890, a iniciativa particular no sistema educacional cresceu em oposição à situação de total abandono pelo Estado.

A Constituição de 1891 adotou em parte a forma de administração do sistema escolar do Império, fortalecendo a mesma perspectiva descentralizadora. Sobre a política educacional no período republicano, como afirmado anteriormente, o ensino primário continuava descentralizado, ficando a cargo das províncias, e o governo central se ocupou do ensino secundário e superior com jurisdição no primário somente no distrito federal, e baixou várias reformas, evidenciadas por Saviani (2011):

A primeira delas foi a de Benjamin Constant, em 1890, incidindo sobre o ensino primário e secundário. Embora limitada ao Distrito Federal, poderia se constituir como referência para a organização do ensino nos Estados. Entretanto, essa reforma, que introduziu os estudos científicos pretendendo conciliá-los com os literários, foi amplamente criticada, inclusive pelos adeptos da corrente positivista da qual Benjamin Constant era um dos principais líderes. O código Epiácio Pessoa, de 1901, acentuou os estudos literários e, conforme a visão positivista, equiparou as escolas privadas e as oficiais de nível secundário e superior. Aprofundando a tendência positivista, que defendia a liberdade de ensino expressa na desoficialização e na abolição da exigência do diploma para o exercício profissional, a reforma Rivadávia Corrêa, de 1911, desoficializou totalmente o ensino concedendo-lhe plena autonomia didática e administrativa. Em reação às consequências negativas dessa política educacional foi aprovada, em 1915, a reforma Carlos Maximiliano, que oficializou o ensino secundário para ingresso no ensino superior. Finalmente, a reforma Rocha Vaz, de 1925, estabeleceu os currículos das escolas superiores e determinou que o exame vestibular seria de caráter classificatório para ingresso em um número previamente delimitado de vagas das escolas de nível superior (SAVIANI, 2011, p. 29-30).

Essas reformas evidenciam o movimento pendular que a política educacional assume no âmbito federal, que oscilava entre estudos literários e estudos científicos e entre oficialização e desoficialização (ibidem). Além desse movimento pendular, a Primeira República marca o surgimento das discussões em torno da ampliação da escola primária e isso se torna ponto principal das reflexões e discussões dos educadores e políticos. Sobre isso Piana (2009) afirma:

Com a criação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE) pelos educadores, intelectuais, políticos e figuras de expressão da sociedade brasileira, foi possível impulsionar as discussões em torno dos problemas educacionais, por meio desta organização, sendo promovidos cursos, palestras, semanas da educação e conferências, principalmente, as Conferências Nacionais de Educação. No período de 1927 a 1929, foram realizadas três grandes Conferências Nacionais de Educação, ocorridas em Curitiba, Belo Horizonte e São Paulo (PIANA, 2009, p. 62).

Para além disso, a autora ressalta que é nesse período que ocorre a primeira guerra mundial, que influenciará o desenrolar da política educacional brasileira, e é nesse período também que surgem grandes educadores, como Anísio Teixeira.

No entanto, apesar de todas as reformas e dos debates surgidos na primeira república, a política educacional não teve muitas mudanças com relação ao período colonial e imperial. Freitag (2005) explica esse fato a partir do modelo econômico, ou seja, a economia continuava sendo agroexportadora, saía de cena o açúcar e passava-se ao café. Além de que a força de trabalho escrava era substituída parcialmente pela força de trabalho imigrante, que aumentará no fim do império, quando se passar ao trabalho livre. O autor complementa que a estrutura de relações entre dominadores e dominados continua a mesma, sendo que a qualificação de mão de obra não se faz mais necessária, pois os imigrantes já vêm qualificados para o tipo de trabalho que os espera.

Abaixo, um agrupamento das principais evidências identificadas para o período retratado.

Quadro 11 – Política Educacional da Colônia à I República

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
Colônia	Cartas régias	Colégios jesuítas
Reino Unido do Brasil	Cartas régias	Cursos superiores
Império	Constituição de 1824; Lei Geral de Ensino; Ato Adicional de 1834	Educação primária gratuita a todos os cidadãos; manda criar escolas em todos os lugares e vilas mais populosas; descentraliza o financiamento e centraliza as políticas educacionais ao poder central
I República	Constituição de 1891; Reforma Benjamin Constant; Reforma Epiácio Pessoa; Reforma Rivadavia Corrêa; Reforma Carlos Maximiliano; Reforma Rocha Vaz	Introduziu os estudos científicos com a pretensão de conciliá-los com o literário; equiparou as escolas privadas e as oficiais de nível secundário e médio; desoficializou totalmente o ensino concedendo-lhe plena autonomia didática e administrativa; reoficializou o ensino e instituiu o exame vestibular e a obrigatoriedade do diploma de conclusão do ensino secundário para ingresso no ensino superior; estabeleceu os currículos das escolas superiores e determinou que o exame vestibular seria de caráter classificatório para ingresso em um número de vagas previamente delimitado para as escolas de nível superior

Fonte: Palmas Filho (2010); Morosini (2011)

De forma geral e resumindo o cenário educacional até 1930 a educação não se constituiu como uma questão nacional. O advento da formação de um Estado nacional no período imperial não implicou mudanças nesse sentido. Sobre isso, Araújo (2011) afirma que tanto o Império, com a edição do Ato de 1834, como a Primeira República, com o seu federalismo oligárquico, não levaram à frente a ideia de intervenção estatal moderada na educação, típica do liberalismo clássico, portanto, a educação não era uma tarefa do Estado Nacional, mas sim das províncias e, posteriormente, com a proclamação da república, dos estados.

O segundo período da política educacional brasileira, segundo a análise de Freitag (2005), compreende de 1930 a 1960, sendo que se divide em duas fases, a primeira fase de 1930-1945 e a segunda fase de 1945-1960 e deve ser analisada à luz do modelo econômico de substituição das importações.

O modelo de substituição de importações ocorre no cenário da crise econômica mundial de 1929, que no Brasil reflete-se na crise da superprodução do café. Sobre isso Freitag (2005) afirma:

A crise mundial de 1929 encaminha as mudanças estruturais que vão caracterizar o modelo de substituição das importações. Esse modelo foi em decorrência imediata da crise cafeeira provocada pela crise mundial. A consequente baixa dos preços do café fez com que capitais de investimento se deslocassem para outros setores produtivos. A falta de divisas impôs a restrição da importação dos bens de consumo. Todos esses fatores contribuíram para o fortalecimento da produção industrial no Brasil, primeiramente concentrada na produção dos bens de consumo anteriormente importados. Essa substituição das importações, além de produzir uma diversificação da produção, relativizou o poder econômico dos cafeicultores e fortaleceu outros grupos econômicos, especialmente uma nova burguesia urbano-industrial. Essas mudanças provocaram uma reestruturação global do poder estatal, tanto na instância da sociedade política como da sociedade civil (FREITAG, 2005, p. 88).

Nesse contexto, o Estado, que antes servia basicamente para mediar os interesses dos cafeicultores paulistas e o mercado, passa agora a mediar outros interesses, como os da classe burguesa industrial. Em consequência dessa nova situação, há uma reorganização dos seus aparelhos repressivos. Assim, com auxílio de certos grupos militares (tenentes) e apoiado pela burguesia, Getúlio Vargas assume o poder em 1930, implantado em 1937 o Estado Novo, com traços ditatoriais.

O contexto exposto configura uma subordinação da sociedade civil aos campos da estrutura política de governo, subordinando-as ao seu controle. É a partir desse cenário que a educação se torna uma questão nacional e passa a ser entendida como uma política pública

(FREITAG, 2005; ARAÚJO, 2011). Abaixo os principais acontecimentos no cenário político-educacional de 1930 a 1937, no primeiro governo de Vargas.

Quadro 2 – Política Educacional de 1930-1937

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
I Governo de Vargas	Decreto 1930	Ministério da Educação e Saúde
	Constituição de 1934	Plano Nacional da Educação; regulamentação do financiamento da rede oficial; gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário
	Reforma Francisco Campos: Decreto nº 19.850 – 11/04/1931; Decreto nº 19.851 – 11/04/1931; Decreto nº 19.852 – 11/04/1931; Decreto nº 19.890 – 18/04/1931; Decreto nº 20.158 – 30/06/1931; Decreto nº 21.241 – 14/04/1932.	Conselho Nacional de Educação; organização do ensino superior no Brasil e adoção do regime universitário; organização da Universidade do Rio de Janeiro; organização do ensino secundário; organização do ensino comercial; consolidação das disposições sobre a organização do ensino secundário

Fonte: Freitag (2005); Ferreira Jr (2010)

Conforme evidenciado no quadro acima, são diversos os reflexos do Estado na política educacional. Araújo (2011) afirma que essas medidas são correspondentes à configuração de um modelo intervencionista do Estado no país que, devido à crise de 1929 e também da grande depressão que a seguiu, desautorizou o funcionamento de um estado mais liberal no Brasil, tornando-se necessária não só a planificação estatal nos domínios econômicos como a incorporação das massas trabalhadoras e das classes médias urbanas no sistema político.

Além disso, essas mudanças no contexto educacional têm correlação com a tomada de consciência por parte da sociedade política, da importância estratégica do sistema educacional para assegurar e consolidar as mudanças estruturais ocorridas tanto na infra quanto na superestrutura (FREITAG, 2005, p. 91):

[...] Vargas queria um Estado forte, poderoso. E para que isso pudesse se concretizar, via na educação um meio excelente para a construção de sua megalomaniaca hegemonia. É nesse sentido que em novembro de 1930 ele cria o Ministério da Educação e Saúde e nomeia Francisco Campos para chefiar essa pasta (SOUZA, 2018, p. 21).

A criação do Ministério da Educação e Saúde significou o reconhecimento, no plano institucional, da educação como uma questão nacional (ARAÚJO, 2011). O ministro

Francisco Campos foi responsável por baixar diversos decretos, cujo conjunto compõe a reforma na educação que ganhou seu nome. Dentre algumas das criações estão o Conselho Nacional da Educação, os Estatutos das universidades brasileiras, a organização da Universidade do Rio de Janeiro e dos ensinos secundários e comercial evidenciados acima (SAVIANI, 2011).

Nesse contexto é inserida também a constituição de 1934, que implantou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário. Sobre a educação nesse período Ferreira Jr (2010) considera que a Reforma Francisco Campos não alterou a estrutura da educação primária e do Curso Normal, escolas que, apesar das sucessivas reformas republicanas, funcionavam desde o século XIX. Assim, a lógica que presidiu a adição dos decretos foi no sentido de se criar uma política educacional que abarcasse a totalidade dos níveis de ensino, a grande reivindicação dos “pioneiros da educação nova” desde as primeiras conferências da ABE.

Sobre os pioneiros da educação o autor acrescenta que a publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” em 1932 acirrou a disputa ideológica pela hegemonia do campo educacional brasileiro entre liberais e católicos. Contrária à proposição defendida pelos “pioneiros” de uma escola de Estado, gratuita, obrigatória e laica para todos, a Igreja Católica advogava a necessidade do ensino religioso como matéria obrigatória nos currículos das escolas públicas e dos subsídios financeiros governamentais para a manutenção das escolas confessionais. Assim, enquanto os liberais propugnavam pela primazia do Estado em garantir educação para a população sem qualquer tipo de discriminação religiosa e ideológica, os católicos reivindicavam a preponderância da família no direito de determinar qual o modelo de educação que os seus filhos deveriam receber (FERREIRA JR, 2010).

De forma geral a Reforma Francisco Campo nesse período significou:

[...] a organização sistemática, pela primeira vez na história da educação brasileira, do grau de ensino que dava acesso aos cursos de Direito, Medicina e Engenharia. Mas a institucionalização obrigatória desse nível de ensino não representou sua democratização do ponto de vista do acesso aos cursos superiores. Muito pelo contrário. A Reforma Francisco Campos tornou o ensino secundário ainda mais elitista, pois sua organização em dois ciclos, fundamental e complementar, somente reforçava a velha tradição bacharelesca das classes dominantes obtida nos cursos de Direito (Olinda/Recife e São Paulo) e Medicina (Rio de Janeiro e Salvador), depois de terem estudado ou realizado os exames parcelados no Colégio D. Pedro II. Portanto, tal como no passado colonial e imperial, o título de “doutor” ainda era uma honraria que conferia prestígio social entre os iguais, uma vez que para o povo, apenas a própria e simples condição de ser um membro das elites econômicas já implicava, de antemão, a condição de mando e de poder político. Assim, é claro, o ensino secundário era restrito aos jovens que tinham origem social nas classes dominantes (FERREIRA JR, 2010, p. 65).

No entanto, parte substancial dessa legislação é absorvida pela nova constituição de 1937 que instituiu uma ditadura, o chamado Estado Novo. Abaixo veremos como a política educacional se delineou nesse período que vai até 1945.

Quadro 3 – Política Educacional de 1937-1945

REGIME POLÍTICO	AGENTE	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
Estado Novo – Ditadura Vargas	Estado	Constituição 1937	Introdução do ensino profissionalizante (art. 129); obrigatoriedade da educação moral e política (art.131)
		Reforma Capanema – Leis Orgânicas do Ensino Decreto-lei nº 4.048/1942; Decreto-lei nº 4.073/1942; Decreto-lei nº 4.244/1942; Decreto-lei nº 6.141/1943; Decreto-lei nº 8.529/1946; Decreto-lei nº 8.530/1946; Decreto-lei nº 8.621/1946; Decreto-lei nº 9.613/1946.	Criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Lei Orgânica do Ensino Industrial; Lei Orgânica do Ensino Secundário; Lei Orgânica do Ensino Comercial; Lei Orgânica do Ensino Primário; Lei Orgânica do Ensino Normal; Criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Lei Orgânica do Ensino Agrícola

Fonte: Ferreira Jr (2010); Freitag (2005)

Sobre a política educacional evidenciada na tabela acima, no denominado Estado Novo, esteve sob o comando o Ministro Gustavo Capanema (1942-1946), que assim como Francisco Campos (1931-1932) foi responsável pela reforma da educação que ganhou o nome de “Leis orgânicas”. No que diz respeito à política educacional nesse período, Freitag (2005) assegura que esta não se limita à simples legislação e sua implantação, mas visa acima de tudo transformar os sistemas educacionais em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas. Outrora totalmente excluídas do acesso ao sistema educacional, agora se lhes abre generosamente uma chance: são criadas as escolas técnicas profissionalizantes.

Em relação à Constituição de 1937, essa absorveu parte dessa legislação estabelecida pela Constituição de 1934, introduziu o ensino profissionalizante e tornou obrigatória para as indústrias e sindicatos a criação de escolas na esfera de sua especialidade para os filhos de seus operários ou associados. O foco nesse período era essencialmente preparar os filhos dos operários para as indústrias, tal fato concretiza-se, pois no ano de 1942 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), e em 1946, o Serviço Nacional de

Aprendizagem Comercial (Senac). E em 1942 foi decretada a Reforma Capanema, relativa ao ensino secundário (PINTO *apud* PIANA, 2009).

A Reforma Capanema (1942-1946) diferia da Reforma Francisco Campos (1931-1932) na medida em que subdividia o ensino médio de segundo ciclo somente em científico e clássico, pois o ensino médio, que anteriormente era de três cursos (complementares para Medicina, Direito e Engenharia), passou a ser de dois, com apenas três séries cada um.

Além disso, a dualidade do sistema educacional imposta pelas Leis Orgânicas do Ensino, coerente com a lógica condicionada pela origem social dos alunos, vetava o acesso ao ensino superior àqueles que eram egressos dos cursos profissionais. Portanto, os bacharelados em Medicina, Direito e Engenharia continuavam facultados apenas aos concluintes dos cursos propedêuticos, ou seja, eles eram reservados para os jovens das camadas médias urbanas altas e para os das elites econômicas e políticas que haviam cursado o científico e o clássico do ensino médio do 2º ciclo e, por conseguinte, acumulado um “capital cultural escolar” maior (FERREIRA JR, 2010).

Sobre esse ensino dual Freitag (2005) ressalta que a elite não se interessava pelo ensino profissional porque precisava formar seus quadros dirigentes, e isso se dava na maioria das vezes em colégios particulares, cuja preparação era para o ensino superior.

Nesse período, o país estava passando por um processo de industrialização que necessitava de mão de obra qualificada e treinada, sendo que é o Estado que se responsabiliza pelo treinamento, e é nesse sentido que as políticas educacionais são elaboradas. Segundo Cunha (2015) o ensino profissional era destinado para as classes menos favorecidas e o propedêutico para as elites condutoras.

Em 1945 finaliza-se a primeira fase da análise da política educacional do período que compreende 1930-1960. A partir de 1945 essa análise será feita à luz do processo de aceleração e diversificação do processo de substituição de importação que no nível político se expressa pelo Estado populista-desenvolvimentista¹, que será marcado por disputas ideológicas entre as elites econômicas que controlavam o Estado Nacional.

Segundo Ferreira Jr. (2010, p. 91) as divergências estabeleceram-se em decorrência da falta de consenso quanto aos rumos que o processo de modernização capitalista em curso

¹ Segundo Freitag (2005) o modelo populista-desenvolvimentista se dá em um contexto de aliança mais ou menos instável entre um empresariado nacional desejoso de aprofundar o processo de industrialização capitalista e setores populares cujas aspirações de participação econômica (maior acesso a bens de consumo) e política (maior acesso aos mecanismos de decisão) são manipuladas pelos primeiros a fim de granjear seu apoio contra as antigas oligarquias. Nesse cenário, ainda segundo a autora, surge também um novo protagonista do processo de substituição de importação, o capital estrangeiro.

desde 1930 deveriam assumir. Os embates ideológicos entre as duas tendências manifestaram-se em vários episódios que se sucederam entre 1945 e 1964, a saber: o suicídio de Getúlio Vargas em 1954; a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek à presidência da República em 1955; a renúncia do presidente Jânio Quadros em agosto de 1961; a reação militar contra a posse do vice-presidente eleito João Goulart em setembro de 1961; e o próprio golpe de Estado implementado pela aliança empresarial-militar em 1964. Sobre isso:

A dissensão entre os dois blocos sociopolíticos explicitava-se por meio de projetos distintos quanto ao desenvolvimento do capitalismo nacional. De um lado estavam os setores socioeconômicos partidários da lógica que combinava “restauração” e “renovação” no transcurso do desenvolvimento autoritário do capitalismo, isto é, restauravam elementos econômicos da velha ordem social agrária, como o latifúndio improdutivo, no âmbito da renovada sociedade industrial brasileira. Além disso, propugnavam por um alinhamento econômico e político automático com o imperialismo norte-americano, que do ponto de vista político-partidário, alinhavam-se à União Democrática Nacional (UDN). Do outro encontravam-se as frações que sustentavam o projeto político baseado em um processo de modernização capitalista da sociedade brasileira rompendo com as estruturas econômicas herdadas do passado colonial. Para elas, o desenvolvimento capitalista deveria ter um caráter autóctone baseado na política de substituição das importações industriais. E mais, resistiam em estabelecer uma aliança com o imperialismo norte-americano e defendiam uma aliança estratégica com o proletariado industrial e com a massa difusa dos trabalhadores rurais. Esse bloco expressava-se por meio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Social Democrático (PSD), principalmente. O primeiro bloco foi denominado de “entreguista”, e o segundo de “populista” (FERREIRA JR, 2010, p. 92).

Assim sendo, a política educacional que caracteriza esse período acaba por refletir muito bem essa ambivalência dos grupos no poder. Essa política se reduz praticamente à luta em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Campanha da Escola Pública. Abaixo o cenário educacional de 1945 a 1964.

Quadro 4 – Política Educacional de 1945-1964 (continua)

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
República	Constituição 1946	Necessidades de elaboração de novas leis e diretrizes para o ensino no Brasil (art.5); gratuidade do ensino primário (art.168)

Quadro 5 – Política Educacional de 1945-1964 (conclusão)

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
República	LDBEN 4.024/1961	Ensino livre à iniciativa privada (art.2); omite a gratuidade do ensino previsto na CF de 1946; estado se propõe a subvencionar as escolas particulares; equiparação dos cursos de nível médio e a flexibilidade de intercâmbio entre eles (art. 51)

Fonte: Freitag (2005)

No que diz respeito à Carta de 1946, promulgada após a ditadura varguista, essa estabelecia no seu artigo 5º, inciso XV, alínea d, que a União legislaria sobre as “diretrizes e bases da educação nacional”. Contudo, o processo de aprovação do texto infraconstitucional, que tinha como objetivo traçar as diretrizes da educação nacional, estendeu-se por um longo período de discussão no âmbito do Congresso Nacional, apesar do atraso educacional do Brasil. Dessa feita, o ponto da discórdia era a disputa que se travava entre escola pública e escola privada. Durante 13 anos, de 1948 a 1961, instaurou-se o “segundo tempo” da disputa entre os defensores da escola pública e laica e os partidários das escolas particulares e confessionais. De um lado encontravam-se os liberais remanescentes do Manifesto de 1932, mais uma vez liderados pelo educador, ensaísta e sociólogo Fernando de Azevedo, em aliança com intelectuais de esquerda, cujo maior expoente foi o também sociólogo e professor Florestan Fernandes; e do outro a Igreja Católica e os setores conservadores da União Democrática Nacional (UDN), o partido político da aristocracia agrária (FREITAG, 2005)

A Lei de Diretrizes e Bases (4.024) só é sancionada em 1961, e é resultado de dois projetos de leis apresentados, o de Clemente Mariani, apresentado em 1948, e o do substituto Lacerda. Freitag (2005) ressalta que essa LDB expressa o compromisso com as duas tendências. Para tanto:

[...] A LDB reflete assim as contradições e os conflitos que caracterizam as próprias frações de classe da burguesia brasileira. Apesar de ainda conter certos elementos populistas, essa lei não deixa de ter um caráter elitista. Ela, ao mesmo tempo que dissolve formalmente a dualidade anterior do ensino (cursos propedêuticos para as classes dominantes e profissionalizantes para as classes médias) pela equivalência e flexibilidade dos cursos de nível médio, cria nesse mesmo nível uma barreira quase intransponível, assegurando ao setor privado a continuidade do controle do mesmo (FREITAG, 2005, p. 102).

Ou seja, essa legislação estabelece que a educação pode ser ofertada tanto pela rede pública como pela rede privada, sendo que a gratuidade do ensino assegurada na constituição

de 1946 é omitida nessa LDB e o Estado se compromete basicamente em subvencionar as escolas particulares, frequentadas pelos mais aquinhoados materialmente.

A partir dessa política, os acontecimentos que se seguem marcam o acirramento ainda mais acentuado da disputa em torno do controle do Estado nacional, que vai culminar em um golpe de estado em 1964 e a instituição da ditadura. Em 1961 Jânio Quadros renuncia em função das pressões de grupos representados por banqueiros, grandes indústrias comprometidas com o capital e o capitalismo norte-americano e executivos encarregados de defender os interesses das indústrias junto ao governo brasileiro. Com isso, assume a presidência nesse mesmo ano João Goulart, e apesar das dificuldades permanece no poder até 1963. O quadro do país em 1963 é marcado pela acentuada queda do crescimento econômico, agravada pelo aumento da inflação, diminuição do poder aquisitivo do povo e um cenário político bastante conturbado. Tudo isso culminou em diversos movimentos de cunho reivindicatórios, sendo marcados pela presença e interesse dos intelectuais, políticos e estudantes que favoreceram o engajamento do povo no processo de participação política e na tomada de consciência dos problemas vividos pelo Brasil no final da década de 1950 (PIANA, 2009).

Desse cenário resulta em 1964 o golpe de Estado, e é instituída a ditadura militar que vai de 1964 a 1985, sendo marcada pela consolidação do modelo urbano-industrial, uma vez que por volta da década de 1960 o capitalismo começa a entrar na fase monopolista e financeira. Os grandes conglomerados tinham expandido os seus negócios por quase todo o planeta, portanto, era o momento de abertura para o capital estrangeiro, não havia mais fronteira para segurar o capital e o Brasil caminhava a passos largos para a globalização (FRANCISCO FILHO, 2013).

Esse cenário de ditadura e de internacionalização do mercado interno tem implicação direta no cenário educacional. Segundo Saviani (2011) a partir da década de 1960 a política educacional brasileira passa a ser orientada pela concepção produtivista da educação, cuja primeira formulação remonta à década de 1950 com os trabalhos de Theodore Schultz (1950) que popularizaram a “teoria do capital humano”.

Frigotto (2010) adverte que a teoria do capital humano é fundamentada no seio das teses desenvolvimentistas² e se relaciona aos interesses imperialistas norte-americanos, já

² As teses desenvolvimentistas, especialmente a ideia de modernização, não só coincidem como reforçam o intervencionismo do Estado no interior de diferentes formações sociais latino-americanas, como legitimam a ação imperialista. Neste sentido as teorias desenvolvimentistas vão ensejar aos Estados Unidos não só um intervencionismo econômico e militar, mas igualmente político, social e educacional, fortalecendo-os como detentores da hegemonia do imperialismo capitalista (FRIGOTTO, 2010, p. 142).

que após a Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos e União Soviética constituem-se como dois polos antagônicos que disputam a liderança internacional:

A teoria do capital humano, que é produzida dentro do contexto das teses de desenvolvimentismo como estratégia de recomposição do imperialismo, assume então um duplo aspecto dentro desta recomposição. No âmbito das relações imperialistas internacionais, vai sustentar a concepção linear de desenvolvimento, sedimentando a ideia de que o desenvolvimento é um processo que ocorre dentro de um continuum – do subdesenvolvido a em desenvolvimento e, finalmente ao desenvolvido. A homogeneização pelo alto seria uma questão de tempo e de um esforço de modernização dos países subdesenvolvidos. Sob esse aspecto obnubila-se o caráter despótico das relações imperialistas, e o verdadeiro movimento do grande capital internacional na sua lógica da acumulação e centralização (FRIGOTTO, 2010, p. 147).

Essa concepção é transportada linearmente do âmbito das relações internacionais para o interior dos diferentes países subdesenvolvidos – incluindo aí o Brasil – favorecendo os interesses dos grupos econômicos associados ao capital internacional. No Brasil essa concepção é incorporada na fase mais aguda da internacionalização da economia brasileira, quando se radicaliza um modelo de desenvolvimento amplamente concentrado associado de forma exacerbada ao movimento do capital internacional, de modo que a tese do capital humano passa a ser utilizada de forma insistente (*ibidem*).

Essa teoria tem implicações na política educacional, porque evoca a educação como instrumento de modernização, ou seja, ela passa a ser incorporada como fator preponderante para a diminuição das disparidades regionais. O equilíbrio, entre as regiões subdesenvolvidas, não desenvolvidas, em desenvolvimento e desenvolvidas se daria mediante a modernização dos fatores de produção, especialmente pela qualificação da mão de obra. Portanto, Frigotto (2010) evidencia que é nesse sentido que é comum encontrar, nos planos de governo, no âmbito econômico ou nas justificativas ministeriais nesse âmbito, após a segunda metade da década de 1960, defesas enfáticas da “democratização” educacional como forma de distribuição de renda.

Após essa breve contextualização do cenário político, social e econômico, abaixo analisamos as implicações no cenário educacional, cuja disputa se deu em torno de duas correntes, uma progressista e outra conservadora:

Quadro 6 – Política Educacional de 1964-1988

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
Ditadura Militar	Constituição de 1967	Art. 168 – fortalece o ensino particular; estende a obrigatoriedade do ensino primário de quatro para oito anos, gratuito e ministrado pela rede oficial
	Lei 4.464/1964; Lei 4.440/1964; Lei 5.540/1968; Lei 5.692/1972	Proíbe a UNE; institucionaliza o salário-educação; reforma do ensino superior; reforma do ensino de 1º e 2º graus

Fonte: Freitag (2005); Ferreira Jr (2010)

No que diz respeito à educação nesse período, nota-se a expansão da escolarização, justamente porque “[...] na lógica que presidia o regime era necessário um mínimo de escolaridade para que o país ingressasse na fase como ‘Brasil potência’” (SOUZA, 2018, p. 27). Por isso que esse período se constituiu como um marco pelas reformas educacionais promovidas pelas leis 5.540/68, que reformou a universidade com base em um relatório efetivado por um acordo denominado MEC-USAID e que vai reformular a universidade com base no modelo norte-americano, porém, isso será abordado de forma mais aprofundada no tópico seguinte, e a lei 5.692/71, que reformulou a educação básica.

A lei 5.692/71 promoveu a expansão do ensino fundamental gratuito para oito anos e reintroduziu o ensino profissionalizante a partir do ensino médio, na tentativa de barrar a procura pelo ensino superior, a fim de ajudar a controlar a crise universitária ocorrida na década de 1960. Por essas razões, esse período é conhecido por promover as reformas educacionais mais desastrosas, justamente porque objetivavam a expansão da escolaridade mínima para o máximo possível de pessoas. Sobre isso Ferreira Jr. e Bittar (2000) afirmam que:

É característica dos governos autoritários brasileiros realizar reformas de cima para baixo com base nas reivindicações e demandas populares produzidas em períodos que os precedem. No caso em questão, já havia, desde a fase nacional-populista, uma pressão para que a escola pública se expandisse. Quando os militares depuseram o presidente João Goulart, eram cientes do quanto era expressiva a luta pela democratização das oportunidades escolares. A adoção de um sistema nacional de educação calcado na primazia da quantidade foi uma medida que apenas confirmou esse rasgo marcante da formação social brasileira (FERREIRA JR; BITTAR, 2000, p. 27).

Com base nisso, Behring e Boschetti (2008) chamam a atenção para essa tendência que as ditaduras têm de atenderem as demandas populares ao mesmo tempo em que combate

violentamente as manifestações contrárias, colocando como uma tentativa de garantir um consenso de classe e legitimação da ordem estabelecida. Com relação à democratização do acesso à educação, manifestada pelo compromisso do poder público com a oferta do ensino fundamental, Souza (2018) ressalta que a democratização não veio acompanhada pela qualidade:

[...] a escola pública, com essas reformas, se tornou precária e na prática não tem qualidade, as elites não precisam se preocupar. Os privilegiados financeiramente têm as escolas particulares, plenamente chancelados pelo Estado em 1961. Foi assim que se planejou a educação para todos. Os pobres ficam com o mínimo e os ricos continuaram com acesso exclusivo à educação de qualidade. E é desse modo que a educação na ditadura militar intensificou ainda mais o binômio elitismo e exclusão na educação brasileira (SOUZA, 2018, p. 28).

Consequentemente, essas reformas podem ser entendidas por dois vieses, a da busca de um consenso e de legitimação da ordem estabelecida, na tentativa de desarticular as manifestações; e a teoria do capital humano mencionada anteriormente. Essa teoria coloca a educação como um fator responsável pelo desenvolvimento social e econômico do país.

Sobre a relação que a educação e o desenvolvimento estabelecem, Hilsdorf (2015) afirma que a teoria do capital humano propõe que o processo de educação escolar seja considerado como um investimento que redunde em maior produtividade, como consequência à melhoria da condição de vida dos trabalhadores e da sociedade em geral. As habilidades e os conhecimentos adquiridos com a educação formal representam o capital humano de que cada trabalhador se apropria, e que basta investir neste para que o desenvolvimento pessoal e social aconteça. Na verdade, essa teoria está alicerçada no ideário capitalista, o qual relega ao trabalhador a capacidade de capitalizar-se, ou seja, a adoção dessa teoria isenta o Estado da necessidade de promoção de mudanças estruturais mais profundas.

A partir da década de 70 ocorre uma nova crise do sistema capitalista, que no Brasil refletiu-se no colapso econômico durante o governo dos militares, e que potencializou a luta pela redemocratização do Brasil com participação de diversos movimentos representantes da sociedade civil, dentre eles o movimento estudantil, os sindicatos, novos movimentos sociais etc.

Segundo Mancebo, Maués e Chaves (2006) a crise é proveniente do esgotamento do modelo fordista-keynesiano, da sua incapacidade de dar respostas aos problemas inerentes ao próprio regime de acumulação capitalista e mesmo de impedir o avanço da exclusão social. A saída, apontada pelos neoconservadores que entram em cena, é a defesa da volta às leis do

mercado, sem restrição, e a retirada da intervenção do Estado na economia, com a diminuição dos gastos públicos e dos investimentos em políticas sociais.

Ou seja, a culpa da crise recai sobre o Estado e por isso a necessidade de reformá-lo. Sobre a reforma, esta será orientada pelos organismos multilaterais, que após o estabelecimento da hegemonia neoliberal no âmbito dos países centrais do sistema capitalista e a derrocada da União Soviética passam a ditar as novas regras econômicas e políticas para o mundo. Dentre essas agências estão o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (FERREIRA JR, 2010).

No que diz respeito à América Latina, essas agências reunidas em Washington em 1989 estabeleceram um conjunto de medidas econômicas que ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”, para serem aplicadas nos países da região:

Os “mandamentos do consenso” eram compostos pelos seguintes itens: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatizações das empresas estatais, abertura comercial, fim dos controles tributários que impediam a livre circulação do capital financeiro, reestruturação dos sistemas previdenciários, fiscalização dos gastos públicos, estabilidade monetária. Por conseguinte, todos os empréstimos financeiros feitos pelos países latino-americanos ficavam condicionados às imposições determinadas pelo “Consenso de Washington”. No Brasil, os governos Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) foram os responsáveis pela implantação das diretrizes neoliberais determinadas em Washington. A reforma do Estado brasileiro, principalmente em função das privatizações e do ajuste fiscal, prejudicou as políticas públicas, em particular a educação, pois permitiu o crescimento do setor privado, principalmente no âmbito do ensino superior, enquanto na escola pública o ensino ficou ainda mais ineficiente (FERREIRA JR, 2010, p. 108).

No Brasil a reforma começa a ser delineada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) com o projeto “Mãos à obra Brasil” e a consolidação da reforma do Estado ocorreu a partir da criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) em 1995 e a publicação do Plano Diretor nesse mesmo ano, liderada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (FREIRE, 2017).

Essa reforma culmina na instituição do Estado Neoliberal, que se caracteriza por ser mínimo para o social e máximo para o capital e reflete-se na educação, a partir da centralização das políticas educacionais por parte do governo federal. Ele passa a exercer o controle ideológico da educação, por meio dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional e, por outro lado, ocorre a descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica (PERONI, 2012). Ferreira Jr (2010) acrescenta

que, inculcados à tese da globalização, os “pacotes educacionais”, emanados do centro para a periferia do sistema capitalista, subtraíram a autonomia que o país tinha de estruturar suas próprias políticas educacionais. A partir dessa breve contextualização, apresentamos o delinear da política educacional brasileira e o cenário educacional:

Quadro 7 – Política Educacional de 1988-2020

REGIME POLÍTICO	DENOMINAÇÃO	FORMATOS
República	Constituição de 1988	Diretrizes e bases da educação (art. 22); educação como direito de todos e dever do estado (art. 205); educação como direito social (art. 6)
	Lei 9.394/1996 – LDB	Art. 7º o ensino é livre à iniciativa privada; elaboração do plano nacional de educação (art. 8); gratuidade do ensino de 4 a 17 anos (art. 4)
	Lei nº 10.172 /2001 – PNE Lei nº 13.005/2014 – PNE	Diagnóstico da educação em nosso país; estabelecimento de metas e previsão de recursos relativos ao financiamento
	FUNDEF-EM nº 14/96 – 1998-2007 FUNDEB	Fundo de manutenção do ensino fundamental e valorização do magistério

Fonte: Cury (2011), Saviani (2011), Guimarães (2010)

No que diz respeito à Constituição Federal promulgada em 1988, essa consagrou várias aspirações e conquistas decorrentes da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados, como a educação afirmada como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), como direito civil e político e como dever do Estado. O próprio ensino fundamental é consagrado como direito público subjetivo e o ensino médio, na versão original, é posto como progressivamente obrigatório. Mesmo que desconstitucionalizado, esse imperativo comparece na LDB de 1996 (CURY, 2011; SAVIANI, 2011).

Além disso, Cury (2011) afirma que a LDB de 1996 estabelece que os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração, no âmbito das competências privativas, comuns e concorrentes entre si por meio de uma notável engenharia institucional, pouco devedora da tradição centralizadora e imperial da União. Além de que pela primeira vez na história do país a Constituição reza pela “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (art. 206, inciso IV), ou seja, em qualquer nível ou etapa.

O autor ainda evidencia que uma das alterações mais significativas da Constituição de 1988 foi em relação ao sistema privado de educação, que deixa de ser concessão do Estado, em seu lugar fica o art. 209, que versa sobre a “autorização de funcionamento e avaliação de

qualidade pelo poder público”. Para o autor, essa alteração funda-se na aceitação da coexistência institucional entre o setor público e o privado e admite-se explicitamente a existência de uma rede privada com fins lucrativos e outra sem essa finalidade.

Atualmente, o compromisso do Estado com a educação deixou de ser só com a universalização de ensino fundamental, que era o compromisso firmado quando a LDB foi sancionada em 1996 e tornou-se como bem evidencia o art. 4º da LDB com a “educação básica, obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos” a partir de 2013. Além disso, essa legislação incorpora o preceito constitucional do art. 209, quando concede no art.7º o “ensino é livre a iniciativa privada”.

No que tange a formulação de um Plano Nacional de Educação (PNE), tanto a constituição no art. 214 quanto a LDB no art. 9º apontam para a necessidade da construção desta. Saviani (2011) considera muito importante porque através do plano se faz o diagnóstico da educação no país, estabelece-se as metas e, principalmente, faz-se a previsão dos recursos relativos ao financiamento da educação, que é com certeza o aspecto mais relevante da política educacional.

Com relação ao financiamento da educação o art. 60, §2 da constituição acena para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Segundo documento do Ministério da Educação (MEC), o FUNDEF foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o ensino fundamental, bem como para assegurar a melhor distribuição desses recursos. Com esse fundo de natureza contábil, cada estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do ensino fundamental. Além disso, é definido um valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os alunos de 1ª à 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental. O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País (MEC).

Esse fundo é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que entra em vigor em janeiro de 2007 e se estende até 2020, conforme prevê A Emenda Constitucional nº 53. Abaixo, um quadro que mostra a diferença entre os dois fundos de financiamentos:

Quadro 8 – Comparação entre FUNDEB e FUNDEF

FUNDEB (proposta original)	FUNDEF
----------------------------	--------

Aumenta a vinculação federal de 18% para 20%	Não há recursos novos
Vigência sem prazo definido	10 anos de vigência (até dezembro de 2006)
União é corresponsável pela EB	União só complementa custos do EF
Planos Municipais e Estaduais definem valores (\$)	Decreto federal define valores custo-aluno (\$)
Abrange Ed Básica (EB = EI, EF, EM, EE e EJA)	Abrange o ensino fundamental regular
Estabelece piso salarial	Há média salarial, não estabelecida previamente
80% para profissionais da educação	60% para o magistério
100% do TOTAL dos recursos vinculados	60% de alguns dos recursos vinculados

Fonte: Arelaro e Gil apud Guimarães (2010, p. 4)

No que diz respeito ao cenário educacional no final do século XX, Ferreira Jr. (2010) faz uma análise e conclui que o Brasil chegou ao final do século XX sem resolver o grande problema da escola pública: a qualidade do ensino que oferece para as classes populares. Em 2000, por exemplo, eram mais de 30 milhões de alunos frequentando o ensino fundamental público. Desse contingente de crianças matriculadas no ensino obrigatório público de oito anos, três milhões foram reprovadas e 27 milhões submetidas a um processo educacional miserável, do ponto de vista do capital cultural clássico historicamente acumulado pela humanidade, pois o desempenho escolar em disciplinas como português e matemática indicavam o que alguns estudiosos denominam de “formação intelectual indigente”, coroando um século de reformas malsucedidas e de políticas educacionais ineficientes. Assim, a educação pública brasileira gerou uma situação de segregação cultural e civil da maioria absoluta das crianças brasileiras de sete a 14 anos. Agora, porém, a exclusão das classes populares já não se realiza pela ausência da escola, uma vez que está resolvida a questão do acesso; ela manifesta-se pela permanência na própria escola, isto é, a escola de Estado não garante a aprendizagem efetiva dos conhecimentos essenciais exigidos pelas sociedades contemporâneas (FERREIRA JR, 2010).

Passados alguns anos o cenário educacional apresenta avanços, por exemplo, em 2018 havia um total de 39.460.618 pessoas matriculadas na rede de educação básica pública, quanto ao rendimento, pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1 – Taxas de rendimento escolar nos ensinos fundamental e médio no ano de 2018

2018			
	Ensino fundamental		Ensino médio
	Anos iniciais	Anos finais	
AP	94,2	88,1	83,4
RP	5,1	9,5	10,5
AB	0,7	2,4	6,1

Fonte: Inep, 2018

A partir desse quadro, percebemos que em relação ao final do século XX o cenário educacional teve alguns êxitos, para além do alargamento do acesso, tem a questão da permanência, que pode ser vista pelas baixas taxas de abandono (AB). Quanto ao sucesso, podem ser percebidos pela alta taxa de aprovação (AP) em contraste com a baixa taxa de reprovação (RP).

De maneira geral, ao analisarmos a política educacional brasileira ao longo da história, percebemos que o seu desenvolvimento estava alicerçado nas questões de classe, que são aquelas demandas relacionadas ao modo de reprodução capitalista. Tais questões são reprodução da ideologia dominante (civilizatória), reprodução de classe, manutenção do poder da classe dominante, formação de mão de obra qualificada.

Ao abordar a questão da política vinculada aos aspectos históricos da democratização da educação básica se perspectiva sua relação direta com as lutas e pressões pelo ensino superior. Desse modo, à medida que se amplia a oferta da educação básica com a inclusão de negros, mulheres e demais sujeitos historicamente excluídos, a pressão pelo ensino superior também se reconfigura compondo um novo cenário de luta que marca o ensino superior no início do século XXI.

1.1.1 Política do Ensino Superior no Brasil: desdobramentos

A exemplo da educação básica o ensino superior no Brasil desenvolve-se tardiamente. Porém, nesse caso, como demonstra Morosini (2011) a construção da política de ensino superior brasileira é ainda mais recente, principalmente se comparada a outros países europeus e até mesmo aos outros países da América Latina, uma vez que data basicamente do século XIX.

Cunha (2015, p. 152) justifica essa realidade com o fato de que, diferentemente da Espanha, que instalou universidades em suas colônias americanas já no século XVI, Portugal não só desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil. No seu lugar, a metrópole concedia bolsas para que certo número de filhos de colonos fossem estudar em Coimbra, assim como permitia que estabelecimentos escolares jesuítas oferecessem cursos superiores de Filosofia e Teologia, somente.

Fávero (2006), ancorado em Vilanova (1948), relata que as primeiras mudanças nesse cenário começaram a ocorrer a partir de 1808. Nesse período é criado, por Decreto de 18 de fevereiro de 1808, o Curso Médico de Cirurgia na Bahia e, em 5 de novembro do mesmo ano, é instituída no Hospital Militar do Rio de Janeiro uma Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica. Outros atos são sancionados e contribuem para a instalação, no Rio de Janeiro e na Bahia, de dois centros médico-cirúrgicos, matrizes das atuais Faculdades de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Diante desse cenário, Francisco Filho (2013) ressalta a criação de outros cursos:

[...] foram criados os primeiros cursos superiores, como a Academia Real Militar, em 1810, com o objetivo de formar oficiais e engenheiros civis e militares, os cursos de Cirurgia, Anatomia e de Medicina, em 1809, para formar médicos para o Exército e para a Marinha; os cursos para formar técnicos para as áreas da economia: agricultura e indústria eram os primeiros embriões dos nossos cursos técnicos para atender “pessoas talentosas”, não pertencentes a elites, mas que trabalhavam sob as vistas delas. [...] Dando continuidade às melhorias citadas com a vinda da Família Real, em 1812, foi criado um laboratório de química, em 1814, o curso de agricultura, em 1816, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios. Outros cursos de outras modalidades, também, foram criados, inclusive, de Desenho Técnico, em 1817 (FRANCISCO FILHO, 2013, p. 40-41).

Hilsdorf (2015) reforça que a criação desses cursos tem relação direta com a chegada da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro, o que resultou na quebra do estatuto colonial, marcado pelos desgastes sofridos pela prática mercantilista e pela existência do Liberalismo, cujas marcas nesse momento são as disputas imperialistas da fase do capitalismo comercial, que

busca novos mercados consumidores e que agora passa a ocupar lugar na cabeça das elites. Devido a isso, surgem novas necessidades de criação de estruturas mínimas para atender à elite nativa e a nova burocracia transplantada de Lisboa para o Rio de Janeiro. A partir desse momento, o ensino superior, que era clerical, passa a ser estatal até a proclamação da República em 1889 (CUNHA, 2015).

Além disso, Morosini (2011) chama a atenção para o caráter elitista desses cursos, uma vez que quem os acessava eram os mais aquinhoados materialmente. Segundo a autora, para ser habilitado a frequentar o curso de cirurgia, por exemplo, a pessoa tinha que ter conhecimento de língua francesa e pagar seis mil e quatrocentos réis ao seu professor. Sobre o desenvolvimento da política de ensino superior até 1889, Sampaio (1991) afirma que se desenvolve lentamente, em compasso com as rasas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira. Tratava-se de um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional, o qual dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social.

A autora acrescenta que o período de independência política em 1822 poderia ter se constituído como um marco para a educação superior do Brasil, no entanto, não implicou em mudanças, nem de formato, tampouco em uma ampliação ou diversificação do sistema, até porque a constituição não é clara quanto ao assunto, como podemos perceber no art. “XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes”.

Na verdade, as primeiras mudanças no desenrolar do ensino superior no Brasil ocorrem no início do século XX, mais precisamente nas duas primeiras décadas, que é quando ocorre a primeira expansão, resultado do empreendimento de algumas reformas educacionais.

Com a abolição da escravidão em 1888, a queda do Império e a proclamação da República em 1889, o Brasil entra em um período de grandes mudanças sociais, que o ensino superior acabou por acompanhar. Cunha (2015) ressalta que a disputa em torno da criação da universidade ocorrerá pela oposição entre liberais e positivistas. O primeiro grupo entendia a criação de uma universidade como uma tarefa importante no campo educativo, mesmo reconhecendo que a instrução das massas era precária ou quase inexistente. Já os positivistas opunham-se violentamente à criação de uma universidade por acreditarem tratar-se de uma instituição irremediavelmente comprometida com o conhecimento metafísico (classificação comteana), que a ciência estava destinada a substituir.

Desse embate entre as duas tendências resultou diversas reformas relatadas por Palmas Filho (2010) no período denominado de República Velha (1889-1930), que incidiu principalmente nos níveis educacionais que hoje denominamos de ensino médio e no ensino superior. Dentre essas reformas estão a Benjamin Constant (1890); Código Eptácio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Corrêa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luiz Alves/Rocha Vaz (1925). Abaixo as reformas e suas implicações:

Quadro 9 – Reformas Educacionais na I República

NORMATIVOS	PONTOS BÁSICOS
Benjamin Constant – 1890 (positivista)	Introduziu os estudos científicos com pretensão de conciliá-los com o literário
Eptácio Pessoa – 1901 (positivista)	Equiparou as escolas privadas e as oficiais de nível secundário e médio
Rivadávía Corrêa – 1911 (positivista)	Desoficializou totalmente o ensino concedendo-lhe plena autonomia didática e administrativa
Carlos Maximiliano – 1915	Reoficializou o ensino e instituiu o exame vestibular e a obrigatoriedade do diploma de conclusão do ensino secundário para ingresso no ensino superior
João Luiz Alves/Rocha Vaz – 1925	Estabeleceu os currículos das escolas superiores e determinou que o exame vestibular seria de caráter classificatório para ingresso em um número de vaga previamente delimitado para as escolas de nível superior

Fonte: Saviani, 2011, p. 30-31

Sobre a Reforma Benjamin Constant, Palmas Filho (2010), ancorado em Cunha (1986), considera que promoveu o alargamento dos canais de acesso ao ensino superior, uma vez que criou condições legais para que escolas superiores mantidas por particulares viessem a conceder diplomas dotados do mesmo valor dos expedidos pelas faculdades federais.

Já a Constituição da República de 1891 descentralizou o ensino superior, que era privativo do poder central, aos governos estaduais, e permitiu a criação de instituições privadas, o que teve como efeito imediato a ampliação e a diversificação do sistema. O resultado disso foi a expansão desse nível de ensino, que entre 1889 e 1918 registra 56 novas escolas de ensino superior, na sua maioria privadas (SAMPAIO, 1991).

Cunha (2015) relata que essa expansão tem a ver também com o aumento da procura pelo ensino superior:

Todo o processo de ampliação e diferenciação das burocracias públicas e privadas determinou o aumento da procura de educação secundária e superior, pelas quais se processava o ensino profissional necessário ao desenho das funções que lhe eram próprias. Os latifundiários queriam filhos bacharéis ou “doutores”, não só como meio de lhes dar a formação desejável para o bom desempenho das atividades políticas e o aumento do prestígio familiar, como, também, estratégia preventiva para atenuar possíveis situações de destituição social e econômica. Os trabalhadores urbanos e os colonos estrangeiros, por sua vez, viam na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances destes alcançarem melhores condições de vida (CUNHA, 2015, p. 157).

Ou seja, o ensino superior que para as elites econômicas servia para aumentar o prestígio familiar, para a classe trabalhadora se tornou uma forma de ascender socialmente, melhorar as condições de vida, e é nessa lógica que se processará a disputa em torno desse nível educacional.

Diante desse cenário, a reforma Rivadávia Corrêa em 1911 vem no sentido de conter a “invasão” a esse nível de ensino, e ficou conhecida como a reforma que desoficializou o ensino brasileiro, uma vez que defendia a liberdade de ensino, um princípio do liberalismo que implicava na defesa de dar aos particulares, de forma ampla, o direito de ensinar. Esta também instituiu os exames vestibulares, onde cada instituição realizaria seu exame de admissão, sendo este um filtro de acesso ao ensino superior (CUNHA, 2015).

Diante das consequências desastrosas promovidas por essa reforma, uma vez que propiciou a proliferação de cursos sem qualidade, unicamente preocupados em formar bacharéis e doutores, o ministro Carlos Maximiliano acabou por revogá-la parcialmente em 1915. Para Palma Filho,

Talvez, esta tenha sido a reforma educacional mais inteligente realizada durante toda a Primeira República. De formação liberal, Carlos Maximiliano afasta-se da orientação de Eptácio Pessoa – rigorosa uniformização do ensino –, uma vez que estava mais preocupado em melhorar a qualidade do ensino secundário, bastante combatido pela desastrosa e inoportuna reforma levada a efeito por Rivadávia Corrêa. Todavia, Carlos Maximiliano se preocupou apenas com a função de preparatório ao ensino superior que, ainda, era o que os estudantes e seus familiares esperavam do ensino secundário (PALMA FILHO, 2005, p. 5).

Além disso, essa reforma foi a responsável pela criação da primeira universidade pública brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920 a partir do agrupamento de cursos superiores em uma única instituição. Cunha (2015) relata que a mesma técnica de organização da universidade por aglutinação foi seguida em Minas Gerais em 1927.

No período que se estende da década de 1930 até 1945 novos rumos vão ser dados à política de educação no Brasil, tendo em vista a necessidade de adequá-la às demandas do novo sistema econômico, em virtude da passagem da economia brasileira do modelo agroexportador para o modelo de industrialização com base na substituição de importações (FREIRE, 2017).

Com relação ao ensino superior esse período traz importantes contribuições, a começar pela criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que fica sob a responsabilidade de Francisco Campos, que elabora e implementa diversas reformas de ensino – secundário, superior e comercial – com acentuada tônica centralizadora. Trata-se, sem dúvida, de adaptar a educação escolar a diretrizes que vão assumir formas bem definidas, tanto no campo político quanto no educacional, tendo como preocupação desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho (FÁVERO, 2006).

Nessa linha, o Governo Federal elabora seu projeto universitário, articulando medidas que se estendem desde a promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto-lei nº 19.851/31) à organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto-lei nº 19.852/31) e à criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto-lei nº 19.850/31). Referindo-se às finalidades da Universidade, Campos insiste em não reduzi-las apenas à sua função didática (FÁVERO, 2006, p. 23-24).

A partir desse período inicia-se um processo de alinhamento da educação ao desenvolvimento econômico do país, o qual será intensificado a partir de 1937 com a instituição do Estado Novo, a promulgação da nova constituinte a partir da qual será deflagrada uma série de reformas sob responsabilidade de Gustavo Capanema, no entanto, essas reformas incidiram basicamente no ensino primário e secundário. Em 1945, Getúlio Vargas é deposto da presidência da república e Eurico Gaspar Dutra é eleito novo presidente, o qual adota uma nova Constituição caracterizada pelo espírito liberal e democrático. Trata-se da Constituição de 1946, que visava dar fim aos instrumentos repressivos criados durante o Estado Novo (FREIRE, 2017).

É nesse período que se inicia o embate pela construção da LDB, que só terminará em 1961 com a promulgação da lei 4.024/1961. A referida lei preservou o direito do poder público de inspecionar os estabelecimentos do ensino particular e, no que se refere ao ensino superior, a possibilidade de suspender o reconhecimento caso o estabelecimento infringisse a lei (FREIRE, 2017).

Anteriormente, na década de 1950, acentuava-se a luta de classes pelo ensino superior, de onde o principal representante da classe trabalhadora era a União Nacional dos Estudantes (UNE), fundada na década de 1930, cuja reivindicação era a abertura da universidade a todos, visto que as diversas taxas, como a de matrícula e a de exame, culminavam na seleção para o acesso ao ensino superior pelo nível de renda e não pelas “capacidades comprovadas cientificamente” (CUNHA, 2015, p. 169).

Essa luta se intensifica a partir da equivalência e da flexibilização dos cursos de nível médio, promovida pela LDB de 1961, a qual aumentou a demanda e a pressão da classe trabalhadora pelo acesso ao ensino superior, visto que a classe trabalhadora via no ensino superior a oportunidade de ascender socialmente. Cunha (2015) reitera que toda essa pressão fez o Estado incorporar a bandeira da democratização do ensino superior, no entanto, com o golpe militar de 1964, essa bandeira foi redefinida e tornou-se mero apoio à modernização do ensino superior.

Diante desse cenário, foi pensada a reforma que se materializou na lei 5.540/68, a qual deveria propor medidas imediatas para a solução da crise universitária. Essa crise consistia na verdade:

[...] no descontentamento dos alunos que pressionavam a universidade para dar-lhes “um lugar ao sol” e que viam nos mecanismos altamente seletivos do vestibular uma forma de atuação dos grupos no poder com vistas a perpetuar a estrutura de desigualdades na sociedade brasileira (FREITAG, 2005, p. 145).

Diante desse cenário, a resposta dada veio pelo viés da racionalização das estruturas e dos recursos e pela “democratização do ensino”. Foi instituído assim os vestibulares unificado e classificatório, o regime de tempo integral, a constituição dos diretórios estudantis, o desenvolvimento de um sistema de bolsas e de pagamentos de taxas (FREITAG, 2005).

Sobre isso, Freire (2017) afirma que a reforma universitária ocorrida em 1968, no governo militar, vai, portanto, ilustrar claramente as intenções da burguesia nacional de atrelar o ensino ao capitalismo dependente, seguindo para isso os direcionamentos propostos pelas agências internacionais americanas, fato este que não irá diferir do processo de reforma pelo qual o ensino superior passará a partir de 1990 sob as orientações dos organismos internacionais.

Esse atrelamento do ensino superior ao capitalismo norte-americano foi realizado a partir do acordo MEC-USAID, o qual foi o responsável pela abertura do Brasil ao

internacionalismo como regra de orientação da política educacional e influenciou através dos seus preceitos ideológicos os Relatórios Atcon e Meira Mattos na condução da Reforma Universitária de 1968 (GADOTTI, 1983 *apud* FREIRE, 2017).

Assim, os acordos estabelecidos entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID) visavam ao estabelecimento de convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira nos diferentes níveis de ensino, mas o que mais interessava eram os relacionados ao ensino superior, pois o esquema de “reformulação estrutural” das universidades proposto de forma clara pela USAID visava a uma dependência direta das instituições dos países subdesenvolvidos às instituições americanas de ensino superior (ROMANELLI 2005 *apud* FREIRE, 2017).

Dessa forma, a ajuda externa para a educação tinha a finalidade de fornecer as diretrizes para uma reorientação do sistema educacional brasileiro de acordo com as necessidades do desenvolvimento capitalista internacional, sobretudo das grandes corporações norte-americanas. Portanto, torna-se explícito em nossa compreensão que a intenção era de organizar o sistema educacional de modo que ele pudesse corresponder às demandas da expansão econômica, uma vez que eles identificaram a defasagem existente entre o modelo educacional e o modelo econômico vigente (FREIRE, 2017).

Essa tendência será aprofundada na década de 1990 com a Reforma do Estado, que deflagrará a reforma do ensino superior a partir de orientações de organismos internacionais (o que não será aprofundado aqui, pois trataremos disso na próxima sessão). De maneira geral, percebemos que a política do ensino superior também esteve historicamente relacionada às questões de interesse de classe, conforme o quadro abaixo:

Quadro 10 – Questões relacionadas à política de ensino superior até o final do século XX



Fonte: Freitag (2005); Ferreira Jr (2010); Cunha (2015); Freire (2017)

O resultado dessa abordagem política foi o acesso restrito ao ensino superior, o que se constituiu como uma espécie de privilégio, uma vez que se apresentava majoritariamente privado. Portanto, cursava quem podia pagar, e o número de vagas ofertadas nos vestibulares não correspondia à demanda dos alunos que saíam do ensino médio, ou seja, o ensino superior não era para todos. Em 1998 eram 973 instituições de ensino superior, sendo apenas 209 públicas e 764 privadas. Quanto às vagas oferecidas nesse mesmo ano foram um total de 776.031, sendo que o quantitativo de alunos que saiu do ensino médio foi equivalente a 1.536.049. Com relação às matrículas na graduação, a rede privada possui participação em cerca de 62% (MARTINS, 2000).

Contudo, a partir do início do século XXI a política de ensino superior passou a incorporar outras demandas para além das questões de classe, passou a incorporar outras questões de grupos históricos como os negros, os indígenas, os deficientes, que estão relacionados à esfera social e não somente à reprodução do capital, o que implicará em algumas mudanças no cenário do ensino superior, tanto na questão da expansão das instituições quanto na oferta de vagas e no acesso ao ensino superior.

1.1.2 A política educacional brasileira e a questão de raça: o acesso dos negros à educação

O debate sobre as políticas de cota em benefício dos estudantes negros e pobres no ensino público universitário parte do quadro das desigualdades sociais e raciais gritantes acumuladas ao longo dos anos. Essas desigualdades vinculam-se ao tipo de política

educacional desenvolvida ao longo dos anos no Brasil, tanto básica quanto superior. Como visto anteriormente, essas políticas historicamente se relacionaram com as demandas das classes ligadas ao poder no processo de reprodução do capital, enquanto as demandas de grupos como as dos negros, foram silenciadas, ignoradas, sendo o Brasil um país constituído sob a desigualdade racial, fomentado pelo processo da escravidão dos povos africanos.

Compreender o cenário acima descrito e as implicações no acesso da população negra à educação é fundamental para entender a luta por políticas de ações afirmativas e a importância destas para a construção de uma sociedade democrática.

Como Freitag (2005) evidencia as características do nosso modo de produção até 1929 não exigiam uma diversificação da mão de obra e tampouco uma formação qualificada, visto que, *a priori*, a mão de obra escrava cumpria muito bem o seu papel. Após a abolição da escravidão, houve o processo de incentivo da vinda de imigrantes para o Brasil, porém a necessidade de qualificação também era dispensável porque eles já vinham qualificados para o tipo de tarefas que iriam desenvolver.

Sendo assim, a educação formal da população negra não se constituiu como preocupação do Estado até o início do século XXI. Almeida e Sanchez (2016) afirmam que usualmente 1888 é apontado como o marco inicial quando se trata da escolarização dos negros, no entanto, não desconsideram a constituição de 1824, uma vez que nela o Estado assumiu a responsabilidade pela oferta da educação primária a todos os cidadãos.

Mesmo que a condição de cidadania não abrangesse os escravos, como bem afirma Cury (2011), possibilitou que negros livres acessassem a educação formal. Almeida e Sanches (2016), ancoradas em Veiga (2008), chamam a atenção para o papel da escola nesse período, entendido como forma de civilizar os grupos vistos pelas elites como impeditivos da coesão social brasileira.

Logo, as intenções ao promover a educação a determinados grupos sociais era homogeneizar, civilizar, unificar, adaptar as características morais e culturais da população aos padrões desejados. Por isso o foco sobre a promoção de uma educação pública revela a que público ela era destinada: pobres, mestiços e negros, uma vez que as crianças das famílias ricas, brancas, eram educadas sobretudo com meios próprios, geralmente com professores particulares e aulas em suas residências (SISS, 2003; NOGUEIRA, 2007 *apud* ALMEIDA, SANCHES, 2016). Abaixo, os autores apresentam um panorama das políticas públicas que possibilitaram o acesso dos negros à instrução pública antes da abolição.

Ano	Política
1824	Constituição
1854	Reforma Couto Ferraz
1860	Lei do Ventre Livre
1879	Reforma do Ensino Primário e Secundário de Leôncio Carvalho

Fonte: Almeida; Sanches (2016)

Para esses autores a Reforma Couto Ferraz de 1854 tornou gratuitas na Corte as escolas primária e secundária, e a primeira delas obrigatória aos maiores de sete anos, mas estabeleceu que os escravos não seriam admitidos nas escolas públicas do país, em nenhum dos níveis de ensino. Com relação à Lei do Ventre Livre de 1860, os autores destacam que os discursos da época enfatizavam a necessidade de uma educação moral e religiosa, além da formação profissional. No entanto, o que ocorreu de fato foi que:

Estimulou-se a criação de associações de caráter filantrópico ou industrial, como colônias orfanológicas e asilos agrícolas, por meio do repasse de verbas e de terras para algumas delas, que assumiriam a educação das crianças, com a explícita intenção de combater o atraso e as más inclinações que se considerava que a população escravizada possuía. Isso seria realizado retirando-as das formas de educação contidas no cotidiano e nos espaços privados e passando a educá-las em instituições, sob os padrões culturais da elite como modelo de sociedade (FONSECA, 2002; SANTANA e MORAES, 2009, *apud* ALMEIDA e SANCHEZ, 2016, p. 237).

No que tange à Reforma do Ensino Primário e Secundário de Leôncio Carvalho de 1879 instituiu a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos e desfez o veto que proibia a frequência dos escravos nas escolas públicas (*ibidem*, p. 238). De maneira geral, a educação dos negros constituía-se basicamente de experiências isoladas de cunho particular e não como política pública. Assim,

Em geral, a literatura sobre o assunto dá conta de que a presença de crianças na escola era muito pequena, e não é provável que o maior meio de alfabetização dos negros fosse a escola formal. Algumas hipóteses podem ser levantadas, entre elas, a de que os escravizados negros (crianças e adultos) podiam aprender ao acompanhar seus donos nas aulas, fossem na escola ou particulares. Em outros casos, conforme seus interesses econômicos, os senhores poderiam providenciar esse aprendizado. De acordo com a função que os escravos exerciam, era interessante que pudessem ler e escrever. O comércio urbano, por exemplo, necessitava das habilidades de leitura e escrita e também de conhecimentos de matemática (JOVINO, 2007, p. 25).

Portanto, é nesses contextos que basicamente ocorria a educação formal dos negros escravizados. Com relação ao acesso aos níveis mais elevados de ensino, esse se restringia basicamente a formação de ofícios, que tinha correlação direta com o papel deles na sociedade: o de mão de obra. Logo, o seu acesso à educação formal era quase sempre condicionado a iniciativas particulares, como por exemplo o da “Sociedade dos Artistas Mecânicos e Liberais de Pernambuco” de 1830 a 1860:

De acordo com seu livro de registros, datados do ano oficial de sua fundação, a associação contava com um total de 155 membros entre jovens e adultos, quase todos pernambucanos e moradores dos bairros Santo Antônio, São José e Boa Vista, na cidade do Recife. Entre os membros inscritos nesse livro de matrículas, 143 constavam como pretos, mulatos e pardos, o que nos levou a concluir que a Sociedade dos Artistas Mecânicos e Liberais de Pernambuco (ao menos no período ao qual se remete) era uma associação com fins educacionais, de fato organizada e composta por trabalhadores negros em pleno sistema escravista da primeira metade do século XIX. Entre esses trabalhadores, haviam filhos de cativos ou mesmo escravos alforriados que haviam se tornado exímios especialistas em determinadas atividades, alguns chegando até mesmo ao patamar de mestres de ofício, mas que, em razão do estatuto social referendado na cor da pele, acabavam encontrando dificuldades de acessar as letras por meio da instrução formal. (LUZ, 2007, p. 59).

O que podemos observar é que mesmo de maneira reduzida, pontual e voluntária, os negros escravos ou os negros livres tiveram acesso à educação ao longo da história brasileira, no entanto, como Gonçalves adverte:

O fato de existirem iniciativas com vistas à inclusão dos escravos e dos negros livres em cursos de instrução primária e profissional não nos autoriza inferir que essa tenha sido uma experiência universal. Porque não foi. [...] Embora tenham existido iniciativas dessa natureza, os registros sobre a participação efetiva dos negros são incipientes (GONÇALVES, 2015, p. 327).

Em consonância com isso, Muller (2008), ancorado em Queiroz (1977), afirma que de alguma maneira, antes e depois da abolição da escravatura, escravos e forros, negros e mestiços encontraram maneiras de obter instrução, ou pelo menos incentivar a sua descendência a obtê-la.

No entanto, vale ressaltar que no que diz respeito aos escravos a sua educação esteve sempre relacionada aos interesses dos seus senhores e não a uma preocupação do Estado viabilizada a partir de políticas públicas. Muller afirma que “A existência concreta de negros e mestiços instruídos tem sido vista comumente como a ‘exceção que confirma a regra’”

(2008, p. 39). Finda o período escravocrata em 1888 com a abolição da escravidão e nenhuma política pensada para promover o acesso da população negra à educação. Na verdade, as políticas educacionais acabaram por promover ainda mais a exclusão dessa população.

Para Luz (2007) o desenho educacional do Brasil chama a atenção fundamentalmente por seu traço irregular, na medida em que a pouca (ou a falta de) instrução da maioria da população contrasta com o alto nível de escolarização de uma minoria abastada, caracterizando, assim, uma espécie de “concentração” do conhecimento. Associado às diferentes capacidades dos indivíduos que compõem a sociedade, esse quadro de contrastes instalou-se ao longo da história quase como algo natural.

É possível relacionar o contexto descrito à ideologia racial, pois como legitimação de uma prática mercantilista e justificação da condição social dos povos afrodescendentes foi incorporada pela sociedade colonialista, que mesmo depois da independência e da própria abolição da escravidão continuou a operar, agora ressignificada, mas com o mesmo intuito, para legitimar a condição social que agora os afrodescendentes, mestiços, mamelucos, pardos, caboclos, dentre tantas outras denominações utilizadas e incorporadas no seio da sociedade se encontram e que continuaram a marcar a relação entre educação e raça.

A incorporação dessa ideologia na sociedade republicana (não mais colonial e imperial) pode ser entendida a partir de dois processos, tanto o da independência do Brasil em relação a Portugal quanto o processo de abolição da escravidão, eventos esses que têm relação direta com o desenvolvimento do capitalismo nos países centrais, principalmente na Inglaterra. Sobre o primeiro aspecto Santos (2012) afirma que:

O reconhecimento internacional da independência. Esse foi mediado pela Inglaterra, como grande interessada na consolidação do novo mercado, e a quem o Brasil recorre, pela primeira vez, para contrair um empréstimo destinado a indenizar a Coroa portuguesa pela perda da Colônia, ponto originário da nossa impagável dívida externa (SANTOS, 2012, p. 60).

Quanto à abolição da escravatura, Ianni (1972, p. 50) considera o abolicionismo também como um produto das transformações econômicas que vinham gerando modificações na sociedade. Mas as modificações às quais foi submetido o negro no palco jurídico produziram-se com as alterações políticas e econômicas que afetaram em escala variável, é claro, o conjunto da sociedade brasileira. No entanto, estas transformações, é necessário ressaltar, não foram revolucionárias, radicais, não afetando pois fundamentalmente nem o sistema social nem o homem. O branco continuou ainda se

identificando com o senhor e o grupo dominante; o negro continuou, por sua vez, sendo associado ao servidor, ao trabalhador, àquele sobre cuja definição social os outros terão a última palavra.

Não se nega com isso as lutas travadas tanto pela independência quanto pela abolição da escravidão, e nem se defende que esse processo tenha sido passivo. É inegável a resistência da população escravizada pela liberdade e os quilombos são a prova disso. Assim como as diversas insurreições são reveladoras de como o processo de dominação não foi tão pacífico como muitos acreditam. No entanto, a relação econômica estabelecida entre Portugal e Inglaterra, principalmente, foi fundamental para que a abolição ocorresse, uma vez que a própria estrutura escravocrata impedia a expansão capitalista inglesa, que estava a todo vapor.

A grande questão que se evidencia é que o fato de não ter havido uma revolução propriamente dita contribuiu para a manutenção das ideologias das castas dominantes. Mudou-se o status para classe dominante, cujos integrantes continuaram a ser aqueles que antes eram os senhores de escravos, e isso explica basicamente a manutenção da ideologia racial. Sobre isso Santos (2012) afirma:

Assim, num contexto social em que o sistema escravista já começa a ser fragilizado por razões políticas externas e internas, o conservadorismo, da elite brasileira beneficiadora dos resultados da escravidão e do racismo, já começa a desenhar a negação do problema racial pela via do classismo, enfatizando que a classe social é a única explicação das desigualdades brasileiras (SANTOS, 2012, p. 182).

Sobre isso Ianni (1972) afirma que o universo assimétrico elaborado pelo regime escravista se encontra em reelaboração nas primeiras décadas do século XX. Como a sociedade sucessora da escravatura é também uma entidade disposta em camadas sociais, os valores, padrões, normas do regime escravocrata puderam ser redefinidos e reincorporados em conformidade com o novo contexto.

A partir disso a discriminação racial e o racismo das elites brancas eram interpretados como pouco determinantes da situação em que se encontravam o negro, excluído do mercado de trabalho e despojado de sua cidadania. Ninguém era responsabilizado; a realidade era fruto de uma reacomodação estrutural do sistema produtivo e do próprio negro, despreparado para competir (DOS SANTOS, 2001).

Foi em meados do século XX que a tentativa de explicar e entender o atraso econômico brasileiro relegou à população de pele mais escura essa responsabilidade, dando

início imediatamente a uma tentativa de branqueamento³ que provocou uma imigração em massa de povos brancos, os quais se tornaram os concorrentes à mão de obra com os recém-libertos e, claro, eles ocuparam os melhores postos de trabalho. Posto isso Araújo (2007) afirma:

Os negros tinham razões para se opor a Primeira República. O mundo moderno e civilizado almejado pelas elites políticas estava articulado à relação entre raça e lugar social, em sintonia com o racismo científico vigente no período. Assim, a preocupação das oligarquias era elaborar um projeto de país que fugisse à condenação do “atraso” e da “barbárie” associada à sua população majoritariamente negra, o que contribuía para a negligência com a população escrava recém-liberta. Os índices de analfabetismo da população negra eram altos, e a sua maioria estava alijada da vida social e econômica (...). A mão-de-obra europeia substituiu o posto tanto de escravo como do liberto na posição de trabalhador (em 1893, imigrantes constituíam cerca de 80% da mão de obra da cidade). Na área política, o segmento negro também estava excluído do processo formal, tendo em vista os mecanismos eleitorais vigentes que instituíam critérios rigorosos de alfabetização e renda mínima para a participação nas eleições. (ARAÚJO, 2007, p. 47).

Como bem evidencia a passagem anterior, a condição subalternizada da população de pele mais escura foi mantida, no entanto, a obstinação negra pelo direito à liberdade e a plena cidadania foi registrada em todos os momentos que perpassam a sociedade brasileira, através dos movimentos abolicionistas na era da escravidão, no pós-abolição temos o surgimento da imprensa negra, companhias teatrais e as diversas associações, e não seria diferente agora.

Araújo (2007, p. 39) afirma que sob a concepção de que a educação seria um instrumento de inclusão e ascensão social do negro as organizações negras da primeira república inauguram, ainda que precariamente, escolas e cursos de alfabetização cujas concepções centravam em um primeiro momento a prática formal e profissionalizante. Era uma reação às barreiras raciais impostas ao acesso ao saber escolarizado e ao mercado de trabalho. Posteriormente, essa educação planejada serviria como instrumento de participação política, ponto de mobilização e resistência contra as discriminações raciais que promoviam a interdição da cidadania plena.

No que diz respeito ao acesso ao ensino superior, mesmo não tendo do ponto de vista legal nenhum impedimento, o alto índice de analfabetismo da população negra junto à adoção de políticas públicas educacionais de cunho universalista, que não alcançavam as especificidades deles, funcionava como impeditivos da ascensão do negro à universidade.

³ A ideologia do embranquecimento nunca foi analisada pelos intelectuais de esquerda a partir de sua real importância: um mecanismo ideológico de dominação inscrito nas próprias bases de fundação da nação, um projeto de nação branca e autoritária (SANTOS, 2001, p. 27).

Araújo (2007) levanta a hipótese de esse processo ser justificado pela não efetivação das reformas agrárias e educacionais após a abolição, o que relegou a grande massa da população negra ao abandono e à conformação de suas redes sociais em territórios que se caracterizavam pela falta de investimentos públicos e pela demarcação social regida pelas teorias raciais discriminatórias⁴.

O período Vargasista de 1930 a 1945 criou um clima de expectativa na população negra, justamente pelo movimento de destituir as oligarquias até então no poder. A entrada da burguesia industrial fez os movimentos sociais negros acreditarem que agora a sua voz seria ouvida, no entanto não foi o que aconteceu, na verdade o golpe de Estado e a instituição de uma ditadura teve como consequência a colocação do Partido da Frente Negra brasileira na condição de ilegalidade (ARAÚJO, 2007).

Esse período, que se constitui como um marco para a educação brasileira a partir da criação de uma Política Nacional de Educação em 1931, materializada no Ministério da Educação e Saúde Pública, poderia ter se constituído também como um marco para a educação dos negros, uma vez que a Constituição de 1934 instituiu a gratuidade e obrigatoriedade escolar. No entanto, o advento do Estado Novo promoveu um verdadeiro retrocesso uma vez que a constituição de 1937 desresponsabiliza o Estado de manter e expandir a educação pública, ferindo os princípios da gratuidade do ensino (MONTEIRO; FURTADO; 2013).

Sobre os marcos legais que se seguem os atores afirmam:

Em 1946, Getúlio Vargas institui o Ensino primário gratuito e obrigatório para todos, mas se pode dizer que antes da década de 1960, quando houve uma expansão da oferta do número de vagas nas escolas da rede pública, **não houve, de fato, nenhum tipo de política pública, no que diz respeito a inclusão de negros nos bancos escolares, que se preocupasse com uma educação que desse as mesmas condições/ oportunidades para todos os brasileiros.** Em 1961, depois de 13 anos de discussão, é criada a LDB 4.024/61. Tal lei não teve preocupação com o ensino básico e se adaptou as demandas da produção industrial assumindo uma tendência tecnicista para manter o modelo socioeconômico vigentes da época (MONTEIRO; FURTADO, 2013, p. 152, grifo nosso).

Nesse contexto, as políticas tinham nas questões de classe a figura central, não reconhecendo a raça como um elemento fundamental. Para Santos (2014, p. 181) isso se deve à famosa democracia racial, a qual asseguraria que o Brasil, diferentemente de países como os Estado Unidos, ofereceria a todos os seus cidadãos, negros, mulatos ou brancos, uma

⁴ A Escola Primária da Frente Negra Brasileira em São Paulo (1931-1937).

igualdade de oportunidades completa em todos os âmbitos da vida pública, como educação, política, empregos, moradia. Com essas garantias, os afro-brasileiros desfrutariam de oportunidades para aprimorar sua liberdade e competir com os seus concidadãos na luta por bens públicos e privados numa dimensão desconhecida em qualquer outra sociedade multirracial do mundo.

Ou seja, o Brasil se constrói como nação, onde as raças convivem pacificamente, sem conflitos e/ou segregação: a chamada democracia racial fundamentada por Gilberto Freyre⁵. Essa pretensa democracia racial promoveu um verdadeiro silenciamento no campo político e social do debate da raça e suas manifestações como racismo, discriminação racial; preconceito racial enquanto mecanismo fomentador da desigualdade social no que se refere ao acesso aos bens sociais, inclusive a educação.

No entanto, a ausência de um sistema político que legitimasse a segregação racial no Brasil, como houve nos estados Unidos e na África do Sul, não o transformou automaticamente em um paraíso racial. Sobre isso Silva (2017) considera que em comparação com os EUA talvez seja possível crer que o Brasil realmente não possui um histórico de leis que delimitam as condições e possibilidades sociais de certos grupos raciais. Nos Estados Unidos, por exemplo, houve o impedimento legal ao casamento entre negros e brancos, o que não se deu no Brasil. No entanto, o Estado Nacional fomentou normas que impactaram negativamente a possibilidade de inclusão ou mobilidade social dos negros. Como a criminalização de práticas culturais como a capoeira, o samba e as religiões de matriz africana. Com relação à educação, na Constituição de 1934, no art. 138, o Estado se comprometeu a estimular uma educação eugênica.

Sendo assim, por muito tempo a discriminação racial não foi considerada um mecanismo que provocava a manutenção dos negros nas condições subalternas, impedindo assim ascensão e mobilidade social. Por se viver em uma democracia racial e por se acreditar que a discriminação racial não era fator gerador de desigualdade, políticas públicas não foram pensadas, muito menos discutidas para tentar resolver isso, que nem problema era.

O Brasil passou por modernizações econômicas a partir da década de 1930, quando se observa também a expansão do ensino superior registrada por Saviani (2010):

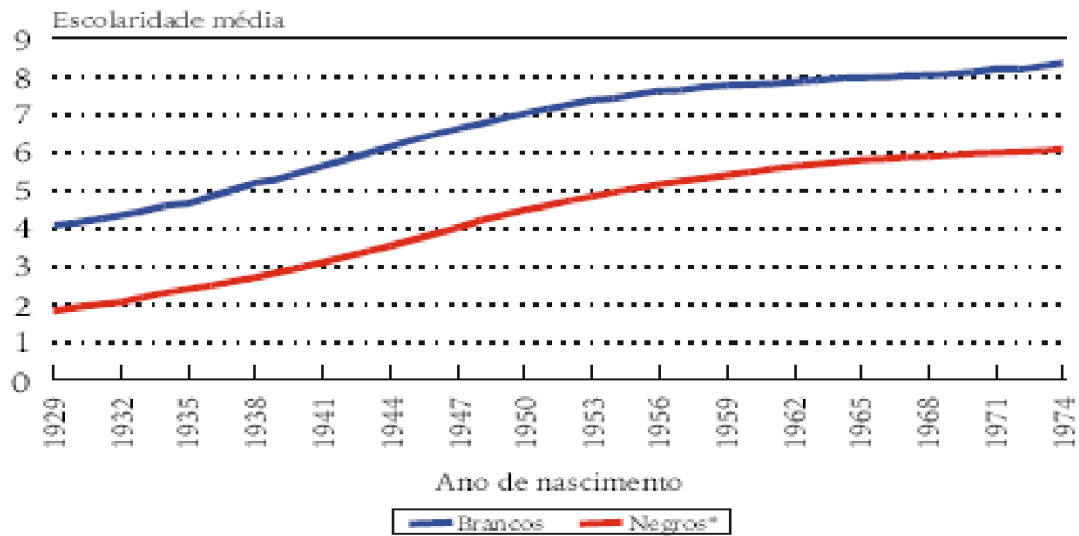
Esboçando uma visão de conjunto podemos dizer que no Brasil o ensino superior teve origem a partir de 1808 na forma dos cursos avulsos criados por iniciativa de D. João VI, sendo somente no primeiro quartel do século XX que aparecem algumas iniciativas, ainda isoladas e pouco exitosas de organização de

⁵ Ver *Casa-Grande & Senzala* (2006).

universidades. Estas só começaram a se caracterizar mais claramente a partir do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931 que estabeleceu o Estatuto das Universidades Brasileiras, seguido do Decreto n. 19.852, da mesma data, dispondo sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Nesse contexto foi criada, em 1934, a Universidade de São Paulo e, em 1935, a Universidade do Distrito Federal, por iniciativa de Anísio Teixeira, que teve duração efêmera, tendo sido extinta pelo Decreto n. 1063 de 20 de janeiro de 1939, ocasião em que seus cursos foram incorporados à Universidade do Brasil que havia sido organizada pela Lei n. 452, de 5 de julho de 1937 por iniciativa do ministro da educação, Gustavo Capanema. Ainda na década de 1930 se organizava o movimento estudantil com a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1938. Em 1941 surgiria a PUC do Rio de Janeiro e, em 1946, a PUC de São Paulo. Na década de 1950 a rede federal se amplia especialmente com a “federalização” de instituições estaduais e privadas (SAVIANI, 2010, p. 7-8).

No entanto, as assimetrias raciais, no que diz respeito ao acesso à educação tanto básica quanto ao ensino superior, continuam, uma vez que nenhuma política pública foi pensada com vistas a promover a inserção dos negros ao ensino superior. Fato esse bem evidenciado por Henriques (2001), que ratifica a manutenção da assimetria racial no que tange a escolarização do negro e do branco, nascidos entre 1929 e 1974, a qual revela um crescimento quanto ao ano de escolarização dos dois grupos. No entanto, isso mostra a constância da diferença entre os anos de estudo entre esses dois grupos, expondo o branco com anos de escolaridade maior do que o negro, como pode ser visualizado no gráfico abaixo, elaborado por ele:

Figura 1 – Escolarização de negros e brancos

Número médio de anos de estudo - evolução por coorte

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

Nota: *A população negra é composta por pardos e pretos.

Fonte: Henriques (2001)

Perante o exposto, pontuamos que a questão racial como mecanismo de desigualdade começa a ser discutida em 1950, considerada uma década frutífera em relação aos estudos sobre a população negra e sobre as relações raciais. Foi nessa década que a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) realizou uma pesquisa no Brasil que punha como hipótese que o país se caracterizava como um exemplo neutro na manifestação de preconceito racial, cujo modelo poderia servir de inspiração para outras nações menos democráticas (DOS SANTOS, 2001).

Até então se acreditava que a situação subalterna do negro e a desigualdade racial manifestada no acesso aos diversos setores da vida nacional, inclusive da educação, poderiam ser resolvidas por uma plena integração do negro como agente econômico no sistema capitalista. Na verdade:

O negro não era visto na sua especificidade, e suas demandas somente eram pensadas no âmbito da generalidade econômica. A invisibilidade, a omissão, o silêncio ou o recalçamento em torno das desigualdades raciais no Brasil estavam associadas ao mito da democracia racial. Promovia-se uma noção homogeneizadora da sociedade e, para debates das questões políticas fundamentais, esforçavam-se em construir respostas que teimavam em exorcizar as diferenças, as especificidades e as identidades, diluindo-as no raciocínio em que foi erigida a “nação brasileira”, a cultura nacional, o povo nação, os valores nacionais (DOS SANTOS, 2001, p. 35).

Portanto, o campo educacional, mesmo passando por diversas reformas ao longo do século XX, como a de Francisco Campos (1931-1932) e a reforma de Capanema (1942-1946); a obrigatoriedade do Estado com a oferta da educação fundamental, ampliada para oito anos; a reforma do ensino superior no período da ditadura militar, que culminou na expansão da universidade pela rede particular, nenhuma levou a questão racial em consideração, nenhuma política de enfrentamento à desigualdade racial manifestada no acesso a educação básica e ao ensino superior foi pensada.

Essa questão só entra em evidência na década de 1970, com o ressurgimento do movimento negro enquanto movimento social organizado, cujo pano de fundo é justamente a explosão educacional dessa década, com a proliferação de faculdades particulares estimuladas pelo Estado com vistas a solucionar a crise de vagas do ensino superior da década de 1960.

A década de 1970 foi marcada pela mobilização de diversos setores da sociedade civil. Este período foi marcado pelo ressurgimento de movimentos sociais que se diferenciavam no debate político em função de suas pautas mais gerais – a retomada da democracia – e de suas pautas específicas – marcadas, em muitos casos, por demandas identitárias e de reconhecimento de suas diferenças (VIEIRA, 2012). Ainda sobre isso acrescenta:

A literatura já consagrou este período como sendo de eclosão dos “novos movimentos sociais”, novos não apenas na forma organizativa, mas em suas formas de mobilização dos atores em espaços sociais menos tradicionais, tais como as associações, organizações civis e entidades sob distintos formatos organizacionais inovaram a cena política. São novos pela reivindicação que faziam ao postular que a retomada democrática não poderia ocorrer sem que determinadas “bandeiras de luta” fizessem parte da agenda societária (VIEIRA, 2012, p. 102).

Essa reorganização do movimento tem correlação direta com a ascensão de jovens negros ao ensino superior e a formação de um segmento social educado que lhes possibilitou uma maior percepção e conscientização da necessidade de defender seus interesses enquanto negro, visto que a aquisição de um melhor nível educacional não os livrou de continuar a enfrentar situações de discriminação (DOS SANTOS, 2001).

O movimento negro passa a década de 1980 envolvido com as questões da democratização do ensino. Gonçalves e Silva (2000) ressaltam que essa década pode ser dividida em duas fases. Na primeira, as organizações se mobilizaram para denunciar o racismo e a ideologia escolar dominante, foram vários os alvos de ataque: os livros didáticos,

o currículo, a formação de professores etc. Na segunda fase, as entidades vão substituindo aos poucos a denúncia pela ação concreta. Esta postura adentra a década de 1990.

Em 1988, como resultado da luta pela redemocratização do país, é promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, denominada de constituição cidadã, que contou com enorme participação da sociedade civil. E para Vieira (2001) constitui-se como um divisor de águas para a questão da diversidade brasileira, por refletir um quadro variado e complexo no qual deixa para trás a noção de uma nação constituída por tons monoculturais – em que o mito da democracia racial cumpre função primordial – para nos aproximarmos de uma nação diversa em suas línguas, territórios e populações.

No que diz respeito a educação, Henriques (2001) registra a realidade educacional da população negra comparada com a branca em 1999. Segundo ele:

Tabela 2 – Panorama geral do acesso à educação no Brasil por cor em (%)

ANO 1999	NEGROS (PRETOS E PARDOS)	BRANCOS	BRASIL
Analfabetos (15 a 25 anos)	7,6	2,6	5
Não frequentam escola (7 a 13 anos)	4,8	2,4	3,6
Não frequentam a escolas (14 a 17 anos)	21,0	15,6	18,3
Não frequentam a escola (18 a 25 anos)	70,4	66,7	68,4
Ainda não completaram a 1ª série do fundamental (8 a 14 anos)	15,2	7,2	11,2
Ainda não completaram a 4ª série do fundamental (11 a 17 anos)	37,5	17,1	27,4
Ainda não completaram a 8ª série do fundamental (15 a 21 anos)	66,5	40,9	53,4
Não completaram o ensino secundário (18 a 23)	84,4	63,1	73,2
Não ingressou no ensino superior (18 a 25 anos)	97,7	88,8	92,9

Fonte: Henriques (2001)

Essa tabela evidencia a realidade educacional no Brasil no final do século XX, marcada pelo atraso educacional, materializado na relação distorção-idade-série, inclusive com altos índices de pessoas que nem frequentavam a escola. No que tange ao ensino superior, o ingresso de pessoas na idade que seria a adequada (18 a 25 anos) quase não ocorre,

uma taxa 7,1 somente. Além disso, essa tabela evidencia a desigualdade racial no acesso à educação no Brasil, que será a realidade que embasará a luta por ações afirmativas e as políticas de cota no Brasil, a partir do seu processo de redemocratização.

Na escrita desta primeira seção houve um esforço em apresentar um apanhado da construção histórica das desigualdades no Brasil. O caminho estabelecido aponta para uma sociedade com políticas públicas associadas ao modelo e aos interesses econômicos vigentes com claras indicações de uma inclusão seletiva e utilitária ao longo dos tempos. No campo da educação procurou-se dar destaque aos processos políticos e históricos que fundamentam e justificam a política de cotas como parte dos movimentos e lutas democráticas. Assim, a instituição da política de cotas no ensino superior brasileiro reverbera uma nova forma de o Estado lidar com a política educacional. Para além das questões de classe, a discussão no cenário político da educação incorpora questões como as da raça, que foi historicamente silenciada no cenário educacional e agora desponta com uma abordagem inclusiva e democrática.

SEÇÃO 2: ENTRE CONTEXTOS E PRETEXTOS: A POLÍTICA DE COTAS 12.711/2012

O contexto histórico discutido na seção anterior remete a necessidade de uma compreensão da abordagem da política de cotas no cenário em que se apresenta. Essa busca perpassa necessariamente a incorporação do ideário democrático na estrutura do Estado, que deixa de ser um Estado de direito para se tornar um Estado democrático de direito, instituído no Brasil a partir da luta de diversos movimentos sociais, tais como os novos movimentos sociais surgidos no processo de redemocratização do país nas décadas de 1970 e 1980.

Cury (2011, p. 18) caracteriza o Estado de direito como aquele em que se tem a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e nas regras do jogo e da defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário. Ou seja, a participação popular nos rumos a serem tomados pelo país ocorre basicamente pelo voto, não existe uma participação nas deliberações públicas por exemplo. No entanto, com o advento do Estado democrático de direito, essa realidade sofre alterações, pois este:

Reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte de poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado (CURY,2011, p. 18).

No que tange a concepção de democracia incorporada ao Estado, Garcia (2014) fornece elementos que ajudam nesse entendimento. Em sua tese, a autora faz um levantamento acerca das teorias da democracia situadas em quatro períodos, partindo da antiguidade, perpassando o período clássico, o moderno, chegando ao contemporâneo, no qual demonstra como a democracia se apresenta em cada contexto, sem que se constitua como um produto acabado, ou seja, como teoria em constante ressignificação.

O ponto que nos interessa é a democracia contemporânea, que em tese contempla a realidade brasileira. Garcia (2014, p. 12), ancorada em Schumpeter (1989), relata que a partir do século XX emergiu uma visão dualista de democracia. De um lado o capitalismo norte-americano pautado pela liberdade de expressão e pelo consumismo, do outro o socialismo soviético alicerçado na vazão qualitativa das necessidades básicas de uma sociedade e na expectativa do acesso de todos às políticas públicas. Com o fim da União Soviética a primeira visão se torna hegemônica, e institui-se em vários países, como no Brasil, a chamada democracia liberal, que na atualidade assume o modelo representativo.

E para Cabral Neto (1997) a democracia liberal resultou de uma complexa articulação entre liberalismo e democracia. O encontro de ambos, apesar de não ter se efetuado de forma tranquila, evidenciou que a democracia não é incompatível com o liberalismo, e que em vários aspectos ela pode ser considerada como seu prosseguimento.

No que tange a realidade brasileira, Cabral Neto (1997) considera que as particularidades históricas do desenvolvimento do capitalismo em países como o Brasil imprimem à democracia características diversas daquele padrão clássico das experiências de países de capitalismo avançado. As especificidades brasileiras traduzem-se na edificação de uma sociedade com pouca ou quase nenhuma tradição democrática. Nela o conservadorismo está imbricado, não apenas no aparelho de Estado, mas atravessa de ponta a ponta toda a sociedade civil. As regras do jogo democrático, definidas predominantemente pelas elites em função dos seus interesses particulares, têm dificultado muito a participação política mais abrangente da sociedade civil, principalmente das massas desorganizadas, quanto ao acesso a bens materiais e culturais socialmente produzidos.

O período democrático brasileiro que contempla os dias atuais pode ser visualizado a partir da derrocada do regime militar, que se inicia na década de 1970 com a crise do regime militar; passa pela devolução do poder a um civil em 1985; pela promulgação de uma nova constituição em 1988; e pelo retorno das eleições diretas em 1989 (MIGUEL, 2019).

Nesse período dois processos contraditórios de democratização estavam em curso no Brasil nos anos finais da ditadura e da década de 1980. De um lado estavam as forças populares para as quais a democratização implicava conquista de direitos, participação popular nas decisões sobre os rumos da nação, possibilidade de acesso às decisões vitais e às grandes questões nacionais. Do outro lado estavam as forças que desejavam preservar a ordem vigente, ainda que tivessem que aceitar a mudança de sua configuração geral; ou seja, passava-se de uma ditadura formal e aberta para um regime “de direito”, institucionalizado, mas que não permitisse uma democratização efetiva das decisões sobre os rumos do país (MINTO, 2013, p. 248).

A partir disso ocorre a abertura democrática que consiste na instituição de elementos-chave de um Estado organizado democraticamente: liberdade e direitos básicos, eleições, Estado de direito, divisão dos poderes, parlamento, pluralismo democrático, governo e oposição (BECKER; RAVELOSON, 2011). Para os interesses das classes dominantes brasileiras, a “abertura democrática” nada mais representava do que a possibilidade de reformar o Estado de modo a manter seu status e sua capacidade de controle político e econômico sobre a nação (MINTO, 2013). De forma geral, Miguel (2019) afirma:

A transição democrática foi ressignificada como sendo a construção de uma determinada institucionalidade política sem qualquer incidência sobre as desigualdades sociais. De maneira talvez inconsciente, as elites políticas brasileiras seguiam o conselho do cientista político Giovanni Sartori: o ideal democrático deve ser maximizado quando é “de oposição”, mas moderado depois que a democracia foi conquistada, para não comprometer sua estabilidade (MIGUEL, 2019, p. 45).

Ou seja, a democracia instituída no Brasil se revelou uma verdadeira deformação da tradição do pensamento democrático, que tem nos ideais de igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e liberdade as suas marcas, uma vez que na concepção aqui incorporada esses ideais se reduzem a dimensão de um sistema estritamente político, que não se percebe como forma da própria vida social (CHAUI, 2011). Essa deformação do ideário democrático encontra um vislumbre de explicação nos estudos de Garcia (2014), que ratifica uma perspectiva desenvolvimentista da democracia, e revela que essa possui nuances e possibilidades para cada época.

Apesar de a democracia ter sido instituída basicamente como um modelo político sem muita incidência no campo social, os movimentos sociais dos anos 1970/1980 no Brasil contribuíram para um aprofundamento desse modelo, uma vez que, via demandas e pressões organizadas, obtiveram várias conquistas, a exemplo da educação como o primeiro dos direitos sociais, tornando-se direito de todos e dever do Estado, fato afirmado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/1996. Além disso, a luta pela redemocratização trouxe importantes conquistas para grupos historicamente excluídos, estruturadas na CF de 1988, abaixo evidenciado:

Título I: Dos Princípios Fundamentais Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais Capítulo I: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos Art. 5º XLII A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; Seção II: Da Cultura Art. 215: O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (BRASIL, 1988).

Também assegurou o direito à participação da população de forma muito mais efetiva e reconhecida em lei, a exemplo o art.14 da Constituição Federal de 1988 que decorrente do

art. 1º reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas alternativas e complementares do processo democrático representativo, como a reforçar o princípio rousсенiano da “vontade geral”. Trata-se do aperfeiçoamento do sistema democrático por meio da participação social (CURY, 2011). Todas essas conquistas e a constante participação dos movimentos sociais nas deliberações públicas foram fundamentais para que o Estado incorporasse outras questões para além das questões de classe no âmbito da política educacional, em especial a política de cotas no ensino superior.

2.1 REFORMA DO ENSINO SUPERIOR: IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A política de cotas insere-se em um contexto bem mais abrangente de políticas – tanto as educacionais como as relacionadas à temática racial. Em consonância com isso Freire (2017), ancorada em Almeida e Mourão (2005) e Coraggio (2009), afirma que, após um breve passeio histórico pelos debates acerca das propostas e medidas de ação afirmativa em nosso país, pode-se perceber que a maioria dos programas e políticas de ação afirmativa no Brasil surgiram com o empenho dos movimentos sociais, que apresentaram como bandeira de luta o combate à discriminação racial, acredita-se também que tais políticas, principalmente as de cota, apresentam como pano de fundo o rol de determinações dos organismos internacionais para colocar em prática o processo de reforma nos países em desenvolvimento, com o intuito de atender às novas demandas do mercado de trabalho que “exige uma força de trabalho mais flexível para se adaptarem às constantes mudanças do desenvolvimento informacional”, priorizando dessa forma o aspecto meramente quantitativo em detrimento da qualidade de ensino.

A reforma do ensino superior decorre da reforma do Estado que está em curso no Brasil na década de 1990. E como já foi abordado na seção anterior, essas reformas são decorrentes da crise capitalista da década de 1970. No que tange ao ensino superior, essa reforma do Estado foi uma redefinição do seu papel (PERONI, 2012), implicou na transformação da natureza da universidade, de instituição social para organização social, regendo-se por medidas provisórias e emendas constitucionais, submetendo-a aos interesses privados empresariais (Freire, 2017). Sobre isso Sguissardi (2015) aprofunda:

A mundialização do capital, na esteira da crise do Estado do Bem-Estar Social, e o ajuste neoliberal que se disseminou pela Europa, EUA e Japão, mas também pela

América Latina, do Chile e do México, entre outros, ainda em meados da década de 1970, chega ao Brasil a partir do final dos anos 1980 e início dos 1990, quando do Consenso de Washington (1989), e no Governo de Collor de Mello (1990-91) [N.E.: Presidente Fernando Affonso Collor de Mello]. No Brasil, esse movimento adquire especial força a partir de 1995, quando da Reforma do Estado sob o comando do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), José Carlos Bresser-Pereira. Reforma que apontava para a criação de organizações sociais em lugar das autarquias e fundações públicas mantenedoras das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Estas organizações sociais liberariam o Estado da obrigatória e constitucional manutenção das Ifes. Estas deveriam buscar junto a órgãos públicos ou privados os recursos financeiros que não lhes fossem garantidos pelo Fundo Público (SGUISSARDI, 2015, p. 872).

Sobre o modelo do ajuste neoliberal do ensino superior, ocorrido a partir das reformas, foi marcada por pressões de organismos multilaterais, como por exemplo do Banco mundial (BM) e do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), que tinha na figura do então ministro da educação, que também já havia sido vice diretor do BID, Paulo Renato de Souza, a mão de ferro que conduziu o quase desmonte do “setor” federal da educação superior, congelando os recursos financeiros e os salários e não criando nenhuma Ifes ao longo de dois mandatos presidenciais (1995-2002). Nesse mesmo tempo patrocinava o arcabouço jurídico – Decretos 2.207 e 2.306 de 1997 – para a legalização do “negócio” da educação superior (SGUISSARDI, 2015).

A edição desses dois decretos foi fundamental para o aprofundamento das tendências de privatização do ensino superior, uma vez que desencadeou um movimento sem precedentes de mudança estatutária e de regime administrativo do conjunto das IES privadas de 1997 a 1999. Nesse ano, segundo dados do Censo da Educação Superior do Inep, as IES particulares com fins de lucro já eram 58% do total de 905 IES privadas ou 48% do total de 1.097 públicas e privadas. Passados mais 11 anos, em 2010, as IES privadas particulares ou privado-mercantis já eram 77,8% e, hoje, possivelmente ultrapassam 80% das cerca de 2.400 IES do país (SGUISSARDI, 2015).

Para além disso é necessário saber que a existência de instituições de educação com fins de lucro tem respaldo na CF 88 e na LDB/96 e principalmente nos Decretos 2.207 e 2.360 de 1997, regulamentadores da LDB/96 (SGUISSARDI, 2015). No que diz respeito aos organismos multilaterais e suas influências na política educacional brasileira Canan (2016) explica:

É impossível que falemos, hoje, em políticas educacionais sem que o façamos relacionando-as com a ação dos organismos multilaterais. Ao tratar sobre elas não podemos prescindir, igualmente de fazê-lo a partir de um contexto histórico que as determinam e é por elas determinado. Nesse sentido, acontecimentos históricos

como a Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien e a ação de organismos intencionais como o Banco Mundial que, especialmente a partir da Conferência, tem sido grande o financiador de programas educacionais para os países da América Latina e Caribe, não podem ser esquecidos. As carências econômicas desses países tornaram-se terrenos férteis para a prática da política imperialista de cunho neoliberal, conduzindo a educação a reduzir-se a uma perspectiva mercantilista que a faz confundir seu valor, enquanto possibilidade de construir sujeito humano a capacidade de pensar e, por meio deste ato, entender a história como enredo para qual é chamado a construir e intervir pela participação e não pela omissão (CANAN, 2016, p. 25-26).

Em consonância com isso Freire (2017) aborda os diversos organismos internacionais e os documentos produzidos por eles que orientaram as políticas do ensino superior no Brasil, são eles:

Quadro 12 – Organismos internacionais e influências na reforma do ensino superior

Órgãos	Evento	Documento
BM – FMI – UNESCO – UNICEF – PNUD	Conferência Mundial de Educação para Todos	Prioridades y estrategias para la educacion
UNESCO	Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI	Políticas de mudanças e desenvolvimentos no ensino superior
UNESCO	Segunda Reunião dos Parceiros da Educação Superior (Paris + 5)	Relatório sintético sobre as tendências mundiais sobre educação superior (1998-2003)
OMC	–	Serviços da educação

Fonte: Freire (2017)

Sendo assim, Sguissardi (2014) ressalta que é no âmbito desse Estado que privilegia a dinamização das virtualidades do sistema de mercado e os processos que visam a acumulação do capital que se inserem as políticas sociais públicas, como a da expansão da educação superior e de sua pretendida democratização. Apesar de políticas sociais de Estado, não se pode entendê-las como independentes da predominância do polo privado-mercantil sobre o polo social e público do Estado. Não são autônomas. Desenvolvem-se pressionadas no âmbito dessa correlação de forças representada pelos interesses econômico-políticos dominantes e os das classes sociais dominadas, especialmente em país que se destaca pelo altíssimo grau de desigualdade social.

Dentre essas políticas destacamos as principais, o Programa Universidade para Todos (Prouni), a Reestruturação e expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Financiamento Estudantil (Fies). O PROUNI surge em 2004, como a medida provisória n° 213, sancionada

no dia 10 de setembro, e se torna lei em 2005 sob o nº 11.096/2005. Esse programa se trata da concessão de bolsas integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Art. 1º: Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades (BRASIL, 2005).

Com base na legislação os critérios para a concessão de bolsa se relacionam com a renda integral dos candidatos. Aos estudantes que não possuam diploma de ensino superior e apresentem renda bruta familiar per capita de até um salário mínimo e meio concorrem a bolsa integral. As bolsas parciais de 50% são destinadas a estudantes com renda bruta familiar per capita de até três salários mínimos.

Para se candidatar ao Prouni é preciso ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e alcançado uma pontuação mínima estabelecida pelo programa. As notas do Enem são, então, utilizadas como critério de distribuição das bolsas. Outro critério para obter a bolsa do Prouni é ter cursado todo o ensino médio em escola pública ou em escola particular na condição de bolsista. Também podem ser beneficiados os professores da rede pública que optem por fazer cursos de licenciatura. Além disso, atualmente o Prouni possui ações afirmativas e reserva bolsa para estudantes pretos, pardos e indígenas (BRASIL, 2005).

Em relação ao o Reuni, este foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). É um Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais,

cujo objetivo é ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Com o Reuni o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. O programa estabelece as seguintes diretrizes:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Como base nisso compreendemos que as ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país. Os efeitos dessa iniciativa podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão iniciada em 2003 e com previsão de conclusão até 2012.

A expansão da Rede Federal de Educação Superior teve início em 2003 com a interiorização das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos campi que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação (BRASIL, 2010).

No entanto, Filardi (2014) chama atenção para as reais intenções por detrás dessa política e das metas estabelecidas. O autor adverte que apesar desse programa propor a expansão e a reestruturação das universidades federais do Brasil e, de certa forma, consolidar estas metas, é muito mais que um simples programa, pois como pano de fundo para a consolidação dessas metas traz consigo a concretização da inserção do Brasil no contexto da mundialização do capital. Essa concretização se dá por meio de mecanismos que estão

subjacentes às propostas de primeiro plano do programa. Ou seja, não é uma meta declarada e assumida do Reuni que as universidades sejam administradas e financiadas com a lógica da administração gerencial, mas esta intenção se materializa. Além disso, o autor ainda considera que essa política de Estado direciona as universidades federais para uma maior ligação e para interdependência destas com o setor industrial-produtivo brasileiro.

Quanto ao Fies não é um programa originário desse período de valorização e expansão do ensino superior, mas foi nessa época que sofreu suas maiores alterações para se adaptar às demandas da sociedade por políticas governamentais voltadas à educação universitária. Esse programa foi sancionado em 2001 sob o nº10.260, que estabelece:

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com regulamentação própria.

§ 1º O financiamento de que trata o caput deste artigo poderá beneficiar estudantes matriculados em cursos da educação profissional, técnica e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) (BRASIL, 2001).

Trata-se de um programa de financiamento da educação superior para estudantes matriculados em instituições privadas. Os financiamentos são destinados aos matriculados em cursos que tenham sido avaliados de forma positiva pelos processos conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pelas avaliações do sistema educacional brasileiro vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

Desde 2010 o Fies passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando os juros foram reduzidos e o pedido de financiamento foi liberado para estudantes em qualquer período do ano. A partir de 2017, além de financiar cursos de graduação, o programa passou a beneficiar estudantes matriculados em cursos da educação profissional, técnica e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) (BRASIL, 2001).

Nesse primeiro momento foi possível sinalizar a opção do país pela lógica neoliberal de atender as suas políticas num contexto de mercado globalizado, na ótica da competição mundial (TREVISOL; NIEROTKA, 2015). A implementação dessas políticas implicou em

um movimento de expansão do ensino superior pela rede privada, como podemos verificar na tabela abaixo:

Tabela 3 – Cenário atual do ensino superior brasileiro

ANO 2018	TOTAL	IES PÚBLICA	IES PRIVADA
Vagas Ofertadas	13.529.101	835.569	12.693.532
Candidatos Inscritos	17.213.064	6.596.808	10.616.256
Matrículas	8.450.755	2.077.481	6.373.274
Instituições de Ensino Superior	2.537	299	2.238

Fonte: Inep (2018)

De maneira geral percebemos que o ensino superior brasileiro continua predominantemente privado, uma vez que o número de instituições, a oferta de vagas, o número de matrículas e de candidatos inscritos são provenientes majoritariamente da rede privada. No entanto, se comparado com a década de 1990, nota-se uma expansão considerável no acesso. Contudo, algumas características se mantêm, como o elitismo materializado pelos dados que mostram que os mais abastados economicamente são maioria no ensino superior. Segundo dados da Pnad/2018 do total de matrículas de estudantes entre 18 e 24 anos 48% corresponde a pessoas dos segmentos 25% mais ricas, enquanto os 25% mais pobres são apenas 7,2%.

No entanto, paralelo a esse movimento de expansão, privatização e elitismo que se constituíram como marcas do ensino superior, cujas políticas foram orientadas pelos organismos internacionais, desenvolveu-se a luta dos movimentos sociais pela democratização desse nível de ensino através de políticas que possibilitassem que grupos marginalizados tivessem condições de acessá-lo.

É nesse contexto que o movimento negro defende a instituição de cota para negros nas universidades (ALBERTI; PEREIRA, 2006). É um processo que começa de maneira fragmentada, onde diversas instituições elaboram suas políticas com características próprias. No entanto, em 2012 o Congresso aprova a lei 12.711/2012, que torna obrigatória a adoção das cotas nas universidades e institutos federais, além de homogeneizar a política. Contudo, essa política se insere em um contexto mais amplo de luta, para além da democratização, se insere no contexto de luta por Ação Afirmativa aqui no Brasil, fato que será evidenciado no tópico abaixo.

2.2 AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL: CONCEITOS, FUNDAMENTOS E OBJETIVOS

O termo Ação Afirmativa é um nome genérico, segundo Carvalho (2016), e foi dado nos Estados Unidos às políticas de inclusão dos negros como resultado do movimento pelos direitos civis deflagrados na década de 1960. No Brasil, esse termo ganha destaque a partir da década de 1990 após o processo de redemocratização do país, quando alguns movimentos sociais, tais quais o Movimento Negro, passou a exigir uma postura mais firme do poder público frente a questões historicamente silenciadas, tais como raça, gênero, etnia etc. Segundo Mohelecke (2002) é um termo que chega ao Brasil carregado de uma diversidade de sentidos, o que em grande parte reflete os debates e experiências históricas dos países em que foi desenvolvido.

Medeiros (2005) ressalta que mesmo o termo Ação Afirmativa tendo surgido nos EUA, diversos países tais como Índia, Malásia, Líbano, União Soviética, Noruega, Canadá, Colômbia e Peru já colocavam em prática políticas com características semelhantes muito antes. No que diz respeito ao público alvo dessas políticas, esses variavam de acordo com a realidade de cada país, perpassando desde membros de “castas catalogadas”, etnias, indígenas, mulheres, asiáticos, seitas religiosas, imigrantes, povos aborígenes, afro-colombianos entre outros. No entanto, apesar de ser público-alvo diferente, eles têm em comum o fato de viverem em situação de desvantagens e desigualdades profundas no acesso a bens sociais e aos espaços de poder.

Em sua definição, Ação Afirmativa se constitui como mecanismo político, pensado para o combate à discriminação vivenciada por diversos grupos sociais, tais como mulheres, indígenas, a população negra e pessoas com deficiências, que resultaram em processos de exclusão e marginalização nos mais diversos setores da vida nacional, inclusive na educação. Além do combate a discriminação em seus diversos aspectos, essas medidas foram pensadas para acelerar o processo de materialização do princípio constitucional da igualdade, em seu sentido substancial. Nesse sentido, Gomes (2005) caracteriza Ação Afirmativa como:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate a discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego (GOMES, 2005, p. 53).

Além disso, como ação do Estado, essas medidas compreendem políticas de reconhecimento e de algum tipo de reparação num contexto social de injustiças e desigualdades. Portanto, derivam de um processo de luta por reconhecimento, por valorização e por reparações dos grupos historicamente discriminados nos contextos das sociedades ocidentais contemporâneas marcadas pela complexidade, pela pluralidade, pela fragmentação e pela desigualdade social. Tais lutas questionam o padrão de racionalidade política e de tomada de decisão dos Estados liberais e das sociedades democráticas que apresentam como fundamento a igualdade formal e a liberdade política. A necessidade de se adotar políticas de Ação Afirmativa denuncia a insuficiência e incompletude do projeto universalista de sociedade preconizado pelo liberalismo calcado na garantia formal da igualdade (OLIVEIRA; MACHADO, 2013, p. 196-197).

No caso do Brasil a implementação de política com essas características reverbera a ideia de reconhecimento da desigualdade racial, do processo de discriminação e racismo que a população negra enfrenta, tanto no acesso à educação quanto no mercado de trabalho, dentre outros setores e da ineficácia das políticas universalistas na resolução desse problema. Sobre isso Siss (2003) considera que:

Em uma sociedade racialmente excludente como a nossa, na qual as desigualdades raciais são mascaradas pelo mito da democracia racial, a formulação e implementação de políticas sociais exclusivamente universalistas, por não atacarem os mecanismos geradores dessas desigualdades, vêm operando antes como forma de atualização delas, como instrumentos que concorram para dirimi-las. É que tais políticas aumentam, de forma escandalosa, o fosso que separa aqueles considerados como cidadãos, daqueles percebidos como não-cidadãos (SISS, 2003, p. 1).

Portanto, a adoção de política de Ação Afirmativa, uma vez que leva em conta as particularidades dos grupos a que são destinados, tendem a ser mais eficazes na diminuição das desigualdades. Embora a expressão “Ação Afirmativa” seja quase que invariavelmente associada à experiência norte-americana, vista como algo que se aplica exclusivamente aos negros e reduzida à política de cotas, a ideia de dispensar um tratamento positivamente diferenciado a determinados grupos em função da discriminação de que são vítimas já está presente na legislação brasileira há muito tempo (OLIVEIRA; MACHADO, 2013).

Esse fato é corroborado por Medeiros (2005), que nos apresenta algumas políticas com características de Ação Afirmativa, porém, não com essa nomenclatura, dentre elas a chamada Lei dos Dois Terços, implementada em 1930 para garantir a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas em funcionamento no Brasil, numa época em que

muitas firmas de propriedade de imigrantes costumavam discriminar os trabalhadores nativos, sobretudo em São Paulo e nos Estados do Sul. Também existem leis garantindo o emprego a portadores de deficiência (cota de 5% nas empresas com mais de mil empregados e de até 20% nos concursos públicos) e a participação de mulheres nas listas de candidatos dos partidos (mínimo de 30% e máximo de 70% para ambos os sexos), para não falar na discriminação positiva em relação a uma infinidade de outros grupos: crianças, jovens, idosos, micro e pequenos empresários etc.

Com relação ao ensino superior, Dos Santos (2014, p. 84), ancorado em Siss (2003), Gonçalves (2012) e Silva Júnior (2012), ressalta que a primeira Ação Afirmativa adotada no ensino superior brasileiro foi a Lei nº 5.465/1968, mais conhecida como “Lei do Boi”. Segundo o autor, essa lei foi solicitada pelos “ruralistas”, portanto, não foi originada de uma luta negra nem tampouco beneficiou a população afro-brasileira. Essa legislação reservava 50% das vagas dos estabelecimentos de ensino médio agrícola e de Escolas Superiores de Agricultura e Veterinária para agricultores ou filhos destes proprietários ou não de terras, que residissem com suas famílias na zona rural, e 30% para agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residissem em cidades ou vilas que não possuísem estabelecimentos

Como podemos perceber a adoção de políticas com características de Ação Afirmativa pelo Estado brasileiro não se constituiu como uma novidade, e esta era adotada nas diversas esferas da vida nacional, tanto na educação como no trabalho e, ainda, na política. Vieira (2012) chama a atenção para o fato de a adoção dessas políticas não terem provocado uma recusa sistemática por parte da imprensa, da intelectualidade, dos intérpretes da sociedade brasileira e ainda das universidades, o que ocorrerá a partir da década de 1990, quando entra em cena a Ação Afirmativa, direcionada a população negra. Em consonância com isso Siss (2003) afirma que:

As discussões sobre a necessidade e validade ou não da aplicação das políticas de ação afirmativa no Brasil, datam das últimas décadas do século XX e vêm ocorrendo, quase sempre, no âmbito das organizações do Movimento social Negro nacional, bem como em alguns restritos espaços acadêmicos. Em meados da última década do século passado essa discussão foi ampliada para outros espaços, como por exemplo para o espaço mediático, em especial para as imprensas falada, escrita e televisada. No espaço governamental – federal, estadual e municipal nesse mesmo período, algumas discussões e iniciativas, em relação às políticas de ação afirmativa aconteceram (SISS, 2003, p. 5).

Essa ampliação do debate se deu justamente quando o movimento negro inseriu a proposta de cotas para negro nas universidades no relatório para a III Conferência Mundial

de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, fato que foi extremamente evidenciado pela mídia:

Curiosamente, ainda segundo nossos entrevistados, este foi o item mais destacado pela mídia naquela ocasião, trazendo, assim, a questão ao debate nacional. Graças a esse quase "acaso", o tema das cotas acabou adquirindo um significado central no debate sobre a questão racial, e hoje muitos dos nossos entrevistados o identificam como verdadeiramente revolucionário, pois provocou aquilo que as lideranças do movimento procuravam suscitar há décadas: uma discussão ampla sobre a questão racial no Brasil, envolvendo diferentes setores da sociedade (ALBERTI; PEREIRA, 2006, p. 145).

O autor ainda ressalta que a polarização do debate ocorreu até dentro do movimento negro, visto que esta não era consenso (ALBERTI; PEREIRA, 2006). Apesar da proposta de cotas nas universidades suscitar todo esse debate somente no início do século XXI, algumas propostas para a implementação desse tipo de política haviam sido feitas. Nos anos 1980, por exemplo, ocorreu a primeira formulação de um projeto de lei nesse sentido.

O então deputado federal Abdias Nascimento, em seu projeto de Lei n. 1.332, de 1983, propõe uma ação compensatória, que estabelecerá mecanismos de compensação para o afro-brasileiro após séculos de discriminação. Entre as ações figuram: reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas do setor privado para a eliminação da prática da discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática, bem como introdução da história das civilizações africanas e do africano no Brasil (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

O projeto não é aprovado pelo Congresso Nacional, mas as reivindicações continuam. As primeiras conquistas ocorrerão a partir de 2002, fato já mencionado anteriormente, cujo aprofundamento ocorrerá na próxima seção. No entanto, é importante ressaltar que as cotas são o modelo de Ação Afirmativa mais popular no Brasil atualmente, presentes em todas as universidades federais – cerca de 60. Para além das cotas, existe também os sistemas de bonificações e acréscimos de vagas, sendo que o público alvo é basicamente estudantes de escola pública, com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, pretos pardos e indígenas e mais recentemente os deficientes (FREITAS et al, 2020).

De forma geral as políticas de ação afirmativa apresentam-se como um importante mecanismo social com características ético-pedagógicas para os diferentes grupos vivenciarem o respeito a diversidade, sejam elas raciais, étnicas, culturais, de classe, de gênero ou de orientação sexual. Essa percepção do direito à diferença leva em conta que a realidade das políticas denominadas universalistas ou, no caso das políticas raciais, cegas em

relação a cor não atendem às especificidades dos grupos ou indivíduos vulneráveis, permitindo a perpetuação da desigualdade de direitos e de oportunidades. Disso emerge a ideia de adoção de políticas compensatórias focais (ou particularistas) que, atendendo ao direito a diferença, percebem os grupos ou indivíduos como sujeitos concretos, historicamente situados, que possuem cor, etnia, deficiências, transtornos emocionais, orientação sexual, origem e religiões diversas (SILVÉRIO, 2007).

2.3 ESTADO, MOVIMENTO NEGRO E AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO

O debate acerca da instituição de Ações Afirmativas no Brasil para afrodescendentes é recente. Oliveira e Machado (2013) ressaltam que desde meados dos anos 1990 um processo de mudança vem ocorrendo no país com alteração significativa do posicionamento do Estado brasileiro em relação à problemática étnico-racial.

Para os autores essa mudança é fruto das demandas dos movimentos sociais, especialmente do movimento negro brasileiro, que historicamente luta por reconhecimento e por reparação aos afrodescendentes, que ao longo da história foram prejudicados e sofreram danos psicológicos causados pela prática e institucionalização do racismo no país desde os tempos da colonização.

Ao longo dessa década ocorreu uma aproximação maior entre os movimentos negros e o Estado brasileiro, sendo que dois eventos teriam sido cruciais nesse sentido: a realização da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida em 1995 e a participação brasileira na III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância realizada em Durban em 2001 (IPEA). Sobre o primeiro acontecimento Lopes (2006) relata:

O fato que melhor ilustra a mudança da abordagem do Estado em relação à questão racial foram as manifestações ocorridas em 1995, quando o movimento negro brasileiro deu visibilidade às comemorações pelos 300 anos de resistência contra o racismo. A data foi escolhida por marcar os 300 anos da morte de Zumbi, líder negro do Quilombo dos Palmares, assassinado em 1695. Em 1995, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso admitiu que o Brasil é um país racista. No ano seguinte, organizou-se Histórico de lutas e conquistas em um seminário que reuniu intelectuais do Brasil e do exterior para pensar soluções para as desigualdades entre negros (as) e brancos (as) no país (LOPES, 2006, p. 15-16)

A Marcha contou com grande respaldo popular e culminou na entrega de uma proposta de ação, o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse mesmo dia foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI), o qual abriu espaço para a participação ampliada da sociedade civil no desenvolvimento de políticas de reconhecimento da contribuição histórica e cultural da população negra (IPEA). Sobre esse programa Moehlecke (2002) afirma que:

O esforço no sentido de pensar propostas de políticas públicas para a população negra pode ser observado no Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, apresentado pelo movimento ao governo federal, e que inclui dentre suas sugestões: incorporar o quesito cor em diversos sistemas de informação; estabelecer incentivos fiscais às empresas que adotarem programas de promoção da igualdade racial; instalar, no âmbito do Ministério do Trabalho, a Câmara Permanente de Promoção da Igualdade, que deverá se ocupar de diagnósticos e proposição de políticas de promoção da igualdade no trabalho; regulamentar o artigo da Constituição Federal que prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; implementar a Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino; conceder bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda, para o acesso e conclusão do primeiro e segundo grau; desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta; assegurar a representação proporcional dos grupos étnicos raciais nas campanhas de comunicação do governo e de entidades que com ele mantenham relações econômicas e políticas. (Marcha Zumbi, 1996 *apud* MOEHLECKE, 2002, p. 205-206).

Além disso, Santos (2005) afirma que foi nesse momento, sob a pressão dos movimentos negros, que o então presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou publicamente o processo de discussão das relações raciais brasileiras, admitindo oficialmente pela primeira vez na história brasileira que os negros eram discriminados. Mais do que isso, ratificou a existência de discriminação racial contra os negros no Brasil durante o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, organizado pelo Ministério da Justiça em 1996.

No entanto o autor adverte que apesar desse primeiro passo de reconhecimento oficial do racismo no Brasil, pode-se dizer que até agosto de 2000 o governo brasileiro não havia empreendido grandes esforços para que a discussão e implementação de ações afirmativas na agenda política e/ou nacional.

Isso só ocorrerá em 2001, com a participação do Brasil na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) de 31 de agosto a 7 de setembro na cidade de Durban, na África do Sul. É nesse evento que o governo brasileiro passou a se

comprometer publicamente com a luta contra a discriminação racial. Pressionado pelo movimento negro, o governo brasileiro, ainda sob a liderança de FHC, iniciou uma série de ações para o desenvolvimento de políticas de Ação Afirmativa voltadas para a população negra brasileira, as quais se intensificaram no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LOPES, 2006).

Foi, portanto, o governo Lula o introdutor de mudanças mais substanciais na condução das políticas de cunho racial e igualmente na relação do Estado com o movimento negro. A partir da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003, o movimento negro passa a participar da discussão e formulação de políticas públicas – diferentemente do que ocorrera no governo FHC, que optou por organizar seminários com intelectuais e acadêmicos, definindo a questão racial como uma temática a ser tratada por especialistas e evitando, assim, a politização do debate. Desse modo, sob os governos Lula e Dilma ocorre um esforço de institucionalizar medidas de ação afirmativa por meio da criação de programas, leis e decretos em cuja discussão e elaboração o movimento negro desempenha um papel fundamental. Ao longo dos anos seguintes, testemunha-se uma intensa negociação entre as instituições do Estado, o movimento negro, os Pré-Vestibulares Comunitários (p. ex. Educafro e Pré-Vestibular para Negros e Carentes), a academia, a mídia e a sociedade civil acerca da questão racial e da melhor maneira de solucioná-la (FERES JUNIOR; DAFLON, 2014).

Ao relatar os aspectos sociojurídicos das ações afirmativas, Silvério (2007) apresenta uma série de normativas tanto do ponto de vista do direito internacional como do nacional, que respalda a adoção delas no Brasil. No plano internacional existe a declaração de Durban em 2001 e no nacional a Constituição Federal de 1988, a qual podemos destacar dois dispositivos, “o art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; e o art. 5º XLII A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988).

Com relação à Declaração de Durban de 2001, o Brasil foi signatário e um dos compromissos foi justamente com a educação:

Insta os Estados a assegurarem o acesso à educação e a promoverem o acesso a novas tecnologias que ofereçam aos africanos e afrodescendentes, em particular a mulheres e crianças, recursos adequados à educação, ao desenvolvimento tecnológico e ao ensino à distância em comunidades locais; ainda, insta os Estados a promoverem a plena e exata inclusão da história e da contribuição dos africanos

e afrodescendentes no currículo educacional (DECLARAÇÃO DE DURBAN, 2001).

Desse compromisso, políticas públicas são construídas para atender aos anseios do movimento negro. Essas políticas evidenciam a nova abordagem do Estado para com a política educacional, com a inclusão da questão de raça no cenário:

Quadro 13 – Políticas relacionadas à questão étnico-racial

LEI	DESCRIÇÃO
10.678/2003	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)
10.679/2003	"História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências
11.645/2008	“História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”
12.288/2010	Estatuto da Igualdade Racial
12.711/2013	Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências

Fonte: Produzido pela autora com base nas legislações, 2020

A Seppir, fundada em 21 de março de 2003, nasce do reconhecimento das lutas históricas do movimento negro brasileiro. A data é emblemática, pois em todo o mundo celebra-se o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, instituído pela ONU em memória do Massacre de Shaperville, ocorrido em 21 de março de 1960, quando 20.000 negros protestavam contra a lei do passe, que os obrigava a portar cartões de identificação especificando os locais por onde eles podiam circular. Isso aconteceu na cidade de Joanesburgo, na África do Sul. Mesmo sendo uma manifestação pacífica, o exército atirou sobre a multidão e o saldo da violência foram 69 mortos e 186 feridos (SEPPIR, 2017).

A secretaria era diretamente vinculada ao Chefe do Poder Executivo (exercendo algumas funções que originalmente foram pensadas para o Conselho Nacional). Ademais, essa mesma lei criou o Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial como um espaço de interação entre o governo e a sociedade civil, com caráter consultivo, tornando-se parte integrante da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (JESUS, 2013, p. 99).

Nessa perspectiva, Silva (2018, p. 87) ressalta que a criação da Seppir sinalizou para o fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais organizado de combate ao racismo, à discriminação racial e às desigualdades raciais. Em parceria com uma

grande variedade de instituições governamentais como a Fundação Palmares e entidades do movimento negro, a Seppir adotou como missão a promoção e articulação de políticas de igualdade racial para a superação do racismo e do mito da democracia racial, até então vigente na ideologia social brasileira.

Com relação à Lei 10.639/2003, esta foi uma proposição do primeiro projeto do Estatuto da Igualdade Racial e acabou se tornando lei antes mesmo de sua aprovação. Esta alterou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, ao incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Ela estabelece que:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A, 79-A e 79-B:

"Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras (BRASIL, 1996).

Essa legislação questiona o currículo oficial. É por meio dele que se escolhem as prioridades do que ensinar ou não na escola e por isso houve uma naturalização de seus conteúdos como uma representação da verdade. O currículo é âmbito de construção política de representações oficialmente aceitas – de mundo, de sociedade, de pessoas –, das quais se entende que todo cidadão deva se apropriar, dada a obrigatoriedade de frequência à Educação Básica no Brasil. Assim, a Lei nº 10.639/03 tem o potencial de permitir aos alunos negros o reconhecimento e a valorização, subjetivos e simbólicos, de sua identidade e de sua importância na formação da sociedade brasileira (ALMEIDA; SANCHES, 2017, p. 57).

Segundo Silva (2017, p. 39), essa lei é um marco importantíssimo e atende a demandas históricas do movimento negro brasileiro, uma vez que essa legislação possibilita a formação de um novo imaginário social em que a história e a cultura afro-brasileira são apresentadas com valor positivo, realidade distinta do que se observava até o momento.

No dia 10 de março de 2004, a fim de regulamentar essa lei, o Conselho Nacional de Educação aprovou o parecer 003/2004 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira

e Africana. O parecer propõe uma série de ações pedagógicas, tais como a atribuição de competências; determinação de estratégias para formação; inclusão da educação infantil, do ensino superior e de instituições de formação inicial e continuada na responsabilidade pela implementação da lei; incentivo à produção e à divulgação de livros, materiais didáticos e experiências pedagógicas; destaque à importância do movimento negro e dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (ALMEIDA; SANCHES, 2017).

No dia 1 de junho é aprovada a Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Em seu Artigo 2º estabelece que:

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africanas constituem-se de orientações, princípios e fundamentos para o planejamento, execução e avaliação da Educação, e têm por meta, promover a educação de cidadãos atuantes e conscientes no seio da sociedade multicultural e pluriétnica do Brasil, buscando relações étnico-sociais positivas, rumo à construção de nação democrática (BRASIL, 2004).

Além dessas legislações, foi estabelecido o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Esse plano foi pensado para fortalecer e institucionalizar as orientações provenientes do parecer e da resolução. O documento estabelece metas e estratégias para a execução da Lei nº 10.639/2003; delimita as responsabilidades dos atores governamentais; proposição de ações de formação de professores; sensibilização de gestores; e produção de material didático.

A Lei nº 10.639/2003 foi ampliada em 2008 pela Lei nº 11.645, que alterou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”:

Art. 1º O art. 26-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.” (NR)

Essa legislação incorpora e evidencia também uma outra luta silenciada ao longo da história do Brasil, a dos indígenas. Sobre essa política Oliveira e Machado (2013) afirmam:

Como política de ação afirmativa, a lei 10.639/2003, ampliada pela lei 11.645/2008, que inclui na educação básica (pública e privada) o ensino das Histórias da África, das Culturas afro-brasileiras e indígenas, inscreve-se num contexto de políticas públicas pautadas pela inter-relação entre educação e relações étnico-raciais. Representa um avanço histórico para a educação brasileira, pautando a temática étnico-racial na educação básica como direito. Através desta legislação, o Estado brasileiro reconhece a importância da questão do combate ao preconceito, ao racismo e à discriminação na agenda pública nacional de redução das desigualdades, situando o direito à educação, o direito a igualdade racial, à diferença e a diversidade na pauta da questão (OLIVEIRA; MACHADO, 2013, p. 202).

Em 2010, outro passo ainda mais importante na direção da construção da igualdade racial, do combate ao racismo e a discriminação foi a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Apesar de esse estatuto tratar da igualdade racial em diversos setores da sociedade e não se tratar exclusivamente da educação, a abordagem dele é necessária por incluir em suas seções uma exclusiva à educação, a qual trata também das ações afirmativas, no art. 15 “**O poder público adotará programas de ação afirmativa**” (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Essa legislação é fundamental porque embasará a aprovação da Lei nº 12.711/2012. Apesar de ser aprovado somente em 2010, esse estatuto estava em discussão desde o ano 2000, quando o então deputado Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores, apresentou o Projeto de Lei nº 3.198/2000 à Câmara dos Deputados, resultado de um longo processo de mobilizações sociais.

Jesus (2013) faz uma análise minuciosa da tramitação desse projeto até o momento em que é sancionado pelo então presidente Lula. O autor chama a atenção para os questionamentos em torno da necessidade do Estatuto da Igualdade Racial, ao mesmo tempo em que existem outros estatutos destinados a grupos específicos como mulheres, idosos e crianças e ninguém questiona se de fato é necessário.

O motivo apontado para esse comportamento é o mito da democracia racial, ainda presente nas formas de representação da realidade que expressiva parcela da nossa sociedade faz de si mesma. Além do mais, para ele, o texto tem como consequência lógica o reconhecimento de discriminações e desigualdades que muitos consideram inexistentes ou que seriam situações secundárias de menor expressão. O autor ainda considera a aprovação

do Estatuto a iniciativa mais ousada em toda a história brasileira destinada a eliminar ou mitigar a desigualdade e a discriminação racial, no entanto, evidencia que esse sofreu o peso do mito da democracia racial em seu processo de tramitação no legislativo, uma vez que as propostas originais mais incisivas foram suprimidas do texto (JESUS, 2013, p. 98).

Dois anos após a publicação do Estatuto foi aprovada a lei federal que estabelecia a política de cotas nas instituições federais de ensino, a 12.711/2012. A aprovação dessa legislação deve-se basicamente à pressão tanto dos movimentos negros organizados quanto das universidades públicas, que se utilizando do princípio da autonomia universitária passaram a adotar políticas de cunho afirmativo. Silva (2017) afirma que a existência de centenas de programas de ações afirmativas difundidos por todo o país pressionava e constringia o âmbito federal a posicionar-se sobre a questão.

No mais, é importante reiterar que a adoção de ações afirmativas, tal qual a política de cotas, não é uma exclusividade brasileira e tão pouco um modelo exportado dos Estados Unidos, que em nada tem relação com a nossa realidade, como muitos dos que são contra esse modelo afirmam. Antes é um modelo que está sendo experimentado por outros países que convivem com sistemas segregacionistas e discriminatórios, pouco importando suas formas históricas (MUNANGA, 2007).

2.4 COTAS NO ENSINO SUPERIOR: O CAMINHO PARA A LEI DE COTAS 12.711/2012

A política de cotas no ensino superior é o modelo de ação afirmativa mais popular no Brasil. É uma iniciativa que não se origina no Brasil, Munanga (2007) situa a sua origem na Índia em 1950. Segundo o autor, essa medida foi institucionalizada em sua constituição republicana três anos após o país tornar-se independente, e assegurou a reserva de cargos na legislatura federal, nas legislaturas estaduais, nos conselhos de aldeia, no serviço público e nas salas das universidades, em benefício dos cidadãos membros das castas intocáveis na proporção de 15%.

Para Carvalho (2016) o sistema indiano de políticas públicas para grupos étnicos, raciais e minorias discriminadas foi o mais amplo jamais formulado em qualquer país do mundo e significou uma revolução profunda no modelo constitucional de corte ocidental que se expandia pelo mundo desde o final do século XIX, servindo de inspiração para políticas

de inclusão equivalentes, tais como as ações afirmativas nos Estados Unidos, na Malásia e na África do Sul. O resultado dessas medidas na Índia é evidenciado por Munanga:

Isso deu como resultado o acesso dos membros dessas castas aos empregos da vasta burocracia indiana, elevando o padrão de vida de alguns intocáveis, impelindo milhares à classe média, formando sua elite política e intelectual que não teria existido se não fosse implantado constitucionalmente o sistema de cotas (MUNANGA, 2007, p. 9).

Além da Índia, outro país que experimenta política de cotas e que exerceu influência na luta pela adoção dessas medidas no Brasil são os Estados Unidos. Teles (2015), ancorado em Alberca (2011), assegura que as ações afirmativas, no que diz respeito ao termo, não aos moldes, surgiram nos EUA na década de 1960 durante a presidência de John Kennedy, como meio de promover a igualização entre negros e brancos norte-americanos.

Para além disso, o autor se ancora também em Piscitelli (2009), e acrescenta que as ações afirmativas, quer via cotas no ensino superior ou não, visam, basicamente, à concretização do princípio da igualdade em sentido material (concreto). Nesse intento, é preciso que o Estado, inicialmente, desiguale os cidadãos, tendo em vista seu próprio estado originário de desigualação fática.

Como resultado dessa política nos EUA as oportunidades de acesso ao ensino superior para a população negra melhoraram ao longo dos últimos 40 anos. Durante o período que vai de 1960 a 2000 os dados mostram um quadro positivo e um aumento significativo daqueles que ingressaram na educação superior. A percentagem de negros na idade ideal (entre 18 e 25 anos), matriculados nesse nível de ensino passou de 13% em 1963 para 30,3% em 2000, sendo o período de maior crescimento os anos de 1967 a 1979, quando praticamente dobrou a percentagem daqueles ingressantes. A população negra matriculada no ensino superior representava 4,4% do total em 1966; dez anos depois o número de negros subiu para um milhão e 33 mil e sua proporção para 9,6% (MUNANGA, 2007).

No Brasil a política de cotas no ensino superior tornou-se realidade a partir de 2002. Freire (2017) chama atenção para o caráter fragmentado que esse modelo de política se desenvolveu no país. Segundo a autora, até a aprovação da Lei Federal nº 12.711/12 a ação afirmativa se disseminou pelo país de forma heterogênea, a partir de iniciativas locais, como leis estaduais e deliberações de conselhos universitários.

A autora aponta como pioneiros de implementação dessas políticas as instituições estaduais do Rio de Janeiro, tendo na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) seu principal exemplo, além delas a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), a Universidade

de Brasília (UnB) e a Universidade do Mato Grosso do Sul (UEMS). Esse pioneirismo se relaciona no caso das universidades cariocas ao fato de serem as primeiras a implementarem a partir de leis estaduais. No que diz respeito à UNEB o pioneirismo se relaciona à decisão tomada internamente – diferentemente do que ocorreu nas universidades cariocas –; a UnB foi a primeira universidade federal a implementar a partir de uma discussão interna e também foi a que inaugurou as cotas raciais; a UEMS por instituir cota para indígenas.

Dentre essas instituições as que mais causaram impacto político em nível nacional, e por isso serão evidenciadas aqui, são a UnB e a UERJ, pois receberam destaque na mídia brasileira e foram alvo de ataque das mídias digitais, de partidos políticos e até de intelectuais.

As universidades estaduais do Rio de Janeiro asseguraram a reserva de vaga para egressos de escolas públicas, negros e pessoas com deficiência em 2002 e 2003, a partir das leis estaduais n^{os} 3.524/2000, 3.708/2001 e 4.061/2003. Em 2008 essas leis foram reformuladas e então o governador Sérgio Cabral sancionou a Lei n^o 5346 de 11 de dezembro de 2008, que instituiu por dez anos o sistema de cotas no ensino superior do estado, estabelecendo conforme:

Art. 2^o As cotas de vagas para ingresso nas universidades estaduais serão as seguintes, respectivamente:
I - 20% (vinte por cento) para os estudantes negros e indígenas;
II - 20% (vinte por cento) para os estudantes oriundos da rede pública de ensino;
III - 5% (cinco por cento) para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

Após 15 anos de implementação dessa política, completados em 2018, a universidade faz um balanço e uma reflexão dos impactos dessa medida tanto a nível institucional quanto a nível social. A nível institucional a Ascom afirma que:

Do total de 25.885 alunos cotistas que ingressaram na UERJ, 11.369 foram beneficiados pela reserva de vagas raciais até o vestibular 2019. No ano passado, uma nova lei estadual confirmou a importância da política afirmativa do Estado e, assim, prorrogou a validade da legislação por mais dez anos nas universidades estaduais (ASCOM, 2019).

Além disso, uma professora da UERJ, especialista em ações afirmativas na Educação, Elielma Ayres (2019), destacou a mudança do perfil da instituição ao longo do período.

A partir do sistema de reserva de vagas, vejo que a UERJ ganhou mais diversidade. Ao longo dos últimos 15 anos, o perfil da universidade se ampliou, com um público com caráter mais trabalhador, pois as cotas são válidas para todos os cursos e turnos. Outro detalhe importante é o recorte de renda, o que possibilita o acesso ao ensino superior de pessoas com baixo poder aquisitivo (ASCOM, 2019).

Sobre o impacto social, esses são verificados nas falas dos estudantes cotistas Juliana Hellen (2019) que cursa Artes Visuais e Maurício da Silva Dias (2019) que cursa Direito, e serão apresentados respectivamente abaixo:

Não estudei em colégios particulares e, por isso, não teria condições de disputar o vestibular da mesma maneira com os demais candidatos. Por isso, o sistema de reserva de vagas é mais do que importante: é uma ação justa que faz todo o sentido para nós, negros, por toda a nossa história no passado (ASCOM, 2019).

Esta é uma ação essencial para uma população historicamente segregada. Só assim é possível termos algum impacto social. Um dos grandes desafios de nós, cotistas, é a permanência na instituição ao longo do curso porque muitos precisam trabalhar para ter uma renda. Eu mesmo, ao ingressar, era jovem aprendiz e me dividia entre a faculdade e o emprego. Hoje, já estou atuando na área jurídica em um estágio no escritório de advocacia. Vejo que houve um avanço e mais negros estão nos bancos das universidades, mas é preciso seguir ainda mais (ASCOM, 2019).

Sobre o desafio dos cotistas de permanecerem no ensino superior apontado pelo estudante Maurício, a instituição esclarece que existe um programa pensado com essa finalidade e que se chama Programa de Iniciação Acadêmica (Proiniciar), que tem o objetivo de oferecer ao estudante que ingressou na universidade através das cotas um suporte ao longo do curso, visando a permanência do estudante na instituição. Dividida em três pilares – pedagógico, socioeducacional e administrativo –, a iniciativa tem a responsabilidade de, entre outros assuntos, gerenciar as bolsas acadêmicas que cada cotista tem direito de solicitar à universidade, além de ofertar oficinas em todas as áreas do conhecimento.

Outra universidade apontada como pioneira no processo de institucionalização das cotas é a Universidade de Brasília. Segundo Cunha (2006), a proposta da política de cotas foi fundamentada por uma dupla de pesquisadores do Departamento de Antropologia da UnB, que utilizaram diagnósticos nacionais elaborados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2003. O debate na Universidade foi conduzido especialmente pelo Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB/UnB) e pelo Movimento Estudantil Negro (EnegreSer). A aprovação no conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) ocorreu um ano após o início do processo de discussão, em junho de 2003, e percorreu um caminho de dúvidas, diversidade de opiniões e critérios. O plano previa por dez anos a reserva de 20% das vagas no processo seletivo da

UnB para estudantes negros e ingresso de estudantes indígenas via seleção diferenciada, em conformidade com o número de vagas previsto no convênio da universidade com a fundação nacional do índio (Funai) de forma a atender às demandas das comunidades indígenas por ensino superior (VELOSO, 2018).

A adoção dessas medidas não foi bem recebida por parte da sociedade civil, principalmente pelos grupos que estão no poder. Sobre isso, Carvalho (2016) afirma que as universidades que implementaram esse tipo de política sofreram ataques. No caso da UERJ, o ataque relaciona-se ao fato de ela ser a primeira universidade a adotar essas medidas, tendo como agravante o fato das cotas terem sido supostamente “impostas” à comunidade acadêmica pelo poder legislativo e executivo do Rio de Janeiro.

No que tange a UnB, o autor identifica as causas do ataque principalmente pelo ineditismo da proposta, no caso a cota étnico-racial, e por se situar na capital do país, possuindo assim maior visibilidade. Como agravante desses fatores há o fato de a política ter sido votada pelo conselho universitário, que fez uso pleno da sua autonomia, estabelecendo assim um precedente de grande relevância política para a aprovação da maioria dos conselhos das universidades das cinco regiões do país. E a hostilidade propagada continuamente por acadêmicos, intelectuais, jornalistas e políticos aumentou quando a universidade aprovou as cotas para negros sem nenhuma restrição, nem de escola pública nem de renda, inaugurando as cotas ditas raciais, chegando a ser processada judicialmente pelo Partido Democratas.

Além disso, o autor faz uma análise dos dois modelos de cotas instituídos tanto na UnB quanto na UERJ e conclui:

Podemos definir analiticamente o primeiro modelo de ações afirmativas no Brasil como o da UnB: cotas para negro e vagas para indígenas. Este modelo procurou responder diretamente às demandas dos grupos étnicos e raciais do país, ambos historicamente excluídos das universidades: a saber, o movimento negro e o movimento indígena. O Segundo modelo de ações afirmativas tem como principal emblema a Universidade do Rio de Janeiro. O modelo da UnB foi conceituado para acolher todo o potencial inclusivo e emancipatório da comunidade negra; já o modelo da UERJ reduziu drasticamente esse potencial ao limitar as cotas apenas aos negros pobres. Em vez de reforçar o protagonismo instalado com a reivindicação primariamente racial e étnica dos movimentos negros e indígenas, a UERJ inverteu o sentido de prioridade da luta antirracista e propôs, a partir do condicionamento básico de renda, a inclusão de várias categorias de sujeitos. Ao fazer essa escolha, ela condicionou a inclusão dos negros (justamente a demanda que deu concretude a todo o movimento nacional das cotas) a outra demanda tida como primordial. Enquanto o modelo da UnB visa enfrentar abertamente o racismo acadêmico brasileiro, no modelo da UERJ o racismo entra como um fator apenas entre vários fatores (CARVALHO, 2016, p. 75).

Com relação aos desdobramentos dessa política na UnB, que também completou 15 anos em 2018, a instituição apresentou a partir de seu site institucional um balanço que evidencia que, de 2004 a 2018, 7.648 negros entraram pelo sistema de cotas, sendo que desses, 3.422 terminaram no período normal do curso (VELOSO, 2018).

A adoção de cotas por essas duas instituições desencadeou o que Freire (2017) chama de “profusão das ações afirmativas” no ensino superior, ou seja, diversas instituições adotaram, porém sem um modelo propriamente dito. Cada uma utilizando-se de sua autonomia desenvolveram seus modelos institucionais até a aprovação da Lei nº 12.711/2012.

Em dados apresentado por Feres Júnior e Daflon citados por Freire (2017), de um total de 96 universidades estaduais e federais existentes em 2011, 70 adotavam algum tipo de política de ação afirmativa que se destinava a variados públicos, a maioria para egressos de escolas públicas, negros (pretos e pardos), indígenas (inclusive em cursos exclusivos de licenciaturas), pessoas com deficiências, professores da rede pública, nativos e pessoas do interior de alguns estados, hipossuficientes economicamente, quilombolas, mulheres e até para filhos de policial ou bombeiro mortos em combate.

E junto com essa propagação ocorreu o acirramento do debate em torno da adoção desse tipo de política. Munanga (2007) relata que no Brasil o debate sobre cotas polariza-se da seguinte maneira: de um lado, tem-se a posição predominante (mídias e intelectuais) daqueles que defendem programas racialmente neutros, fundamentados nas políticas de combate à pobreza, com ênfase na melhoria do sistema público da educação básica, como solução para um acesso menos desigual ao ensino superior. Acreditam os defensores desta proposta que os programas direcionados a estudantes em desigualdade de condições econômicas são capazes de beneficiar os estudantes negros, sabendo-se que eles são os mais pobres em sua maioria. Por outro lado, Mananga (2007) apresenta posição oposta defendida pelas entidades do movimento negro que propõem uma política ou programa de cotas para estudantes das escolas públicas, combinando o critério socioeconômico com o critério racial ou étnico.

Sobre isso Vieira (2012) argumenta que desde 2002 argumentos críticos têm sido apresentados, compartilhados e defendidos por alguns setores da sociedade brasileira: a quase totalidade da mídia, parcela da intelectualidade, parte da comunidade acadêmica e científica, dentre outros atores. Ancorado em Moya (2009) o autor afirma também que estes setores com grandes poderes de influir nos debates nacionais têm utilizado todos os recursos midiáticos, financeiros, institucionais e editoriais sobre seu comando para combater os

programas de ações afirmativas nas universidades e no mercado de trabalho e busca influir na agenda dos poderes públicos constituídos e do parlamento.

Sobre esse debate o autor apresenta também os principais argumentos dos que se opõem a esse modelo de política. O primeiro apresentado pelo autor é a “elisão da raça”. Esse argumento tem sido apresentado como um dos “carros-chefes” na rejeição das cotas para negros. Tem por suposto que a inexistência das raças desautorizaria qualquer tipo de construção a partir desta categoria. Ainda lançam mão do mito da democracia racial e de uma suposta harmonia no Brasil para criticarem políticas “essencialistas” e “particularistas” como, na visão dos que assim se posicionam, seriam as cotas para negros.

O segundo argumento gira em torno dos critérios de seleção e meritocracia para ingresso nas universidades públicas. Sobre essa questão Munanga (2007) argumenta:

Sobre o mérito, a questão é saber se é mais justo colocar na mesma linha de partida alunos que não tiveram igualdade de oportunidade no acesso à educação e fazer uma classificação equitativa entre eles, ou submetê-los separadamente a um mesmo conteúdo seletivo. Por que sancionar aqueles que por razões socioeconômicas e raciais não tiveram acesso a um ensino fundamental e médio de boa qualidade para competir em pé de igualdade com os outros? O que é afinal a bendita meritocracia medida pelos testes do vestibular? As potencialidades intelectuais naturais dos alunos ou a classe social à qual pertencem? (MUNANGA, 2007, p. 16-17).

Além disso, Vieira (2012) faz uma crítica à ideologia meritocrática, pois afirma que toma por parâmetro a condição de igualdade supostamente experimentada por todos os candidatos interessados nos estudos universitários. Tais intérpretes ao se posicionarem dessa maneira, deixam passar ao largo de suas análises importantes condições materiais.

Com relação ao terceiro argumento, relaciona-se ao brado em prol da escola pública, de qualidade e excelência acadêmica, como se o apoio à política de cotas se tornasse automaticamente um posicionamento contra a luta por uma educação básica de qualidade. Sobre esse apontamento, o autor argumenta que, ao longo do debate que se instalou na sociedade brasileira desde a adoção de programas de ação afirmativas voltadas aos povos indígenas e a população negra, os que têm se posicionado favoravelmente a estas políticas jamais se revelaram contrários à ampliação de investimentos na educação básica; em verdade grande parcela dos que assim se posicionaram possuem longa trajetória na defesa da escola e da educação pública (VIEIRA, 2012).

Paralelamente a todas essas manifestações e implementação de políticas de cotas no ensino superior, estava tramitando no legislativo diversos projetos que versavam sobre a reserva de vagas no ensino superior desde 1999. Sobre esses processos que culminaram na

formulação da 12.711/2012, Silva (2017) faz uma análise minuciosa, que começa com a análise do panorama sobre o ambiente político em que a lei foi formulada (1999-2012); além de trazer informações básicas sobre o processo legislativo; perpassando pelo andamento dos projetos de lei na Câmara e no Senado. Como desdobramentos desse processo a autora considera que:

Nesse contexto se deu o trâmite legislativo do projeto de lei inicialmente apresentado pela, então, deputada Nice Lobão que pertencia ao partido PFL – Partido da Frente Liberal (atual Democratas). Contraditoriamente esse é o mesmo partido que deu entrada na ADPF 186, contra as cotas implementadas na Universidade de Brasília. Quando foi apresentado por essa deputada o projeto não teve força política suficiente para tramitar na Câmara dos Deputados. Foi a partir de 2004, com a apresentação de um projeto de lei oriundo do Executivo Federal que a proposta de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino ganhou força e passou a tramitar devidamente (SILVA, 2017, p. 147).

Sobre o projeto de lei da deputada Nice Lobão, foi apresentado sob o número 73/1999 e tratava da reserva de 50% das vagas no ensino superior, conforme o artigo abaixo:

Art. I - As universidades públicas reservarão 50% (cinquenta per- cento) de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento - CR, obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o curriculum comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1999).

No que diz respeito ao projeto apresentado em 2004, sob o número 3.627/2004, Vieira (2007) afirma que os estudos para a criação desse PL foram feitos por um Grupo de Trabalho Interministerial, do qual o MEC e a Seppir fizeram parte. Reitores, entidades de classe dos professores, representações dos estudantes, além de entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares voltados a afrodescendentes e carentes foram ouvidos. A justificativa do projeto destaca que desde 1967 o Brasil é signatário da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU. Na Convenção, o Estado brasileiro comprometeu-se a aplicar ações afirmativas como forma de promoção da igualdade, para a inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social.

Esse projeto foi apensado pelo PL 73/1999 da deputada Nice Lobão (PFL/MA), que além desse apensou o 615/2005 e o 1313/2003, além de quatro outros no Senado, todos

versando sobre reserva de vagas em instituições federais de educação superior. A partir daí o projeto passou a propor:

De acordo com o projeto, as universidades federais do país deverão reservar, no mínimo, 50% de suas vagas, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentre as vagas reservadas aos alunos oriundos da rede pública, haverá um percentual mínimo para a população de negros e indígenas proporcionais a cada região (VIEIRA, 2007, p. 48).

Sobre a tramitação desse projeto, Silva (2017) analisa que entre 2004 e 2009 ocorreram quatro audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre o assunto e esse foi um período de constante ampliação, polarização e acirramento do debate. E constata que foi notório como entre a primeira e a última audiência pública da Câmara dos Deputados, houve então a arguição de argumentos favoráveis e contrários e é nesse período que os personagens e atores políticos começam a se colocar e a aparecer defendendo seus pontos de vista. Observa-se que os deputados passaram a interessar-se cada vez mais pela matéria. Assim como se nota a ampliação dos conhecimentos que existiam e que eram produzidos nas casas legislativas sobre o assunto.

Com relação ao formato que a política possui hoje, a autora afirma que foi na Câmara dos Deputados que o projeto adquiriu exatamente o formato que possui hoje, com os três critérios de seleção. A proposta do Poder Executivo era de que as cotas raciais estivessem condicionadas ao estudante ser oriundo de escolas públicas. Foram as discussões e apresentações de emendas no plenário da Câmara que inseriram para além desses dois critérios a questão de renda familiar. As propostas que chegam ao plenário geralmente estão envolvidas em uma série de discussões e mobilizações e há muita ansiedade e pressão pela sua aprovação ou rejeição. Foi em um ambiente como esse que o critério de renda familiar foi incluído e que a Lei de Cotas colocou em um patamar ainda menor o critério racial. E seguramente não teria sido incluído, ou teria sido retirado do projeto de lei se não fosse a presença e pressão constante do movimento negro e de organizações de cursos pré-vestibulares comunitários, como a Educafro (ibidem).

Em 2008, quando o projeto de lei chegou ao Senado Federal, diversas ações protelatórias à tramitação legislativa foram colocadas em prática. Além das sucessivas audiências públicas, foram apresentados pedidos de vista e votos em separado. Também existiu muita dificuldade para se colocar o projeto na pauta de votação na Comissão de Constituição e Justiça e no plenário daquela casa. Foi marca importante das audiências

públicas do Senado Federal a paridade das discussões, ou seja, a quantidade de palestrantes contrários ao projeto de lei foi exatamente igual à quantidade de palestrantes favoráveis (SILVA, 2017).

Se na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal a matéria teve dificuldade em tramitar, nas Comissões seguintes por estratégia política o andamento foi mais célere, com menos tempo para debates e adiamento de votação. No plenário do Senado a proposição voltou a enfrentar dificuldades, mas conseguiu aprovação sem nenhuma modificação de mérito, o que garantiu a sua ida direto para a sanção da presidenta da República. Em 2012, meses após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) pela constitucionalidade das cotas tal como implementadas pela UnB, o Senado aprova o projeto de lei que deu origem a atual Lei de Cotas, nº 12.711/2012 (ibidem, p. 149).

A Lei 12.711/2012 foi sancionada pela então presidente Dilma Rousseff em agosto de 2012 e dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Sobre o acesso ao ensino superior a lei estabelece:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas;

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita;

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2012).

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824 e Portaria Normativa nº 18, ambos de 11 de outubro de 2012. Sobre a lei de cotas, Carvalho (2016) faz uma leitura básica, porém tecnicamente rigorosa da política⁶. O autor ressalta que obviamente essa lei representa um avanço considerável, porque generaliza as cotas em todas as instituições federais (universidades e institutos), inclusive naquelas que se negavam a adotá-las; aumenta a

⁶ Ver “A política de cotas no ensino superior: ensaio descritivo e analítico do mapa das ações afirmativas no Brasil”.

inclusão numérica dos negros e indígenas; e garante, pela primeira vez na história do Brasil, que estudantes pobres de escola pública possam finalmente fazer os cursos de mais alto poder e prestígio nas melhores universidades federais do país. Por essa e outras razões, sua aprovação contou com o apoio de uma parcela significativa do movimento social negro e indígena, dentro e fora do governo. Contudo, o modelo votado e sancionado contém, além de inegáveis avanços, alguns retrocessos em relação à situação atual.

Entre os retrocessos, o autor aponta o fato da Lei nº 12.711 subverter completamente a lógica de inclusão dos sujeitos excluídos, principalmente dos negros e dos indígenas, uma vez que o debate sobre a política de cotas surgiu na lógica do reconhecimento do racismo estrutural, fundante da república brasileira, que incide ininterruptamente sobre a população negra. Sobre essa característica da política, Silva (2017) explica:

O não comprometimento com a centralidade da discussão racial e a preferência predominante da questão de classe em detrimento da questão de raça evidencia como o racismo institucional perpassa distintas vertentes ideológicas. Ele é notado tanto na direita conservadora, como na esquerda progressista (SILVA, 2017, p. 151).

A Lei nº 12.711/2012 sofre alterações em 2016 pela Lei nº 13.409/2016, que dispõe sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnicos de nível médio e superior das instituições federais de ensino. A referida lei altera os artigos 3º, 5º e 7º da Lei nº 12.711, que passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2016).

Com relação aos desdobramentos de todos esses anos de políticas de cotas no ensino superior, temos o fato de que, pela primeira vez na história, pretos e pardos são maioria no ensino superior público. Segundo dados do IBGE em 2018, o percentual chegou a 50,3%. Sobre a proporção de jovens de 18 a 24 anos pretos ou pardos no ensino superior passou de 50,5% em 2016 para 55,6% em 2018. Entre os brancos, a proporção é de 78,8%.

Sem dúvida a política de cotas se constitui como um importante mecanismo na luta pela igualdade de oportunidades educacionais, promoção da inclusão de grupos historicamente excluídos ao ensino superior, tais como pobres, pretos, pardos, indígenas e deficientes. No entanto, não podemos negar que é uma política que reflete o ideal neoliberal de política social, que são as políticas focais que se caracterizam por destinar-se a parcelas da população trabalhadora ou excluída e têm alcance limitado, pois não atuam sobre as causas da desigualdade social produtora da exclusão.

SEÇÃO 3: A POLÍTICA DE COTAS E O CONTEXTO AMAZÔNICO

Nesta seção analisaremos se de fato a política tem contribuído para a democratização da Universidade Federal do Amazonas. Contudo, primeiramente vamos situar o debate sobre política de cotas no contexto amazônico e posteriormente caracterizar o processo de implementação da lei nº 12.711/2012 na universidade, evidenciando assim a configuração da política no interior dela. Para tanto, realizaremos um levantamento documental, com base nas legislações, e bibliográfico, para contextualizá-las.

3.1 AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONTEXTO AMAZÔNICO: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS PELAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica do passado ou do presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural (FERES JUNIOR; DAFLON, 2014).

A exemplo dessas políticas, temos a política de cotas cuja institucionalização nas universidades brasileiras faz parte de um contexto maior já retratado anteriormente, que se relaciona à luta pela igualdade de oportunidades no acesso a bens sociais tais como educação a grupos que foram historicamente excluídos. Nesse contexto insere-se a luta pela democratização do ensino superior, cuja manifestação da desigualdade tanto socioeconômica quanto racial é bastante evidenciada. Nesse sentido, o movimento negro passou a defender ações afirmativas como forma de promover maior equidade no acesso ao ensino superior.

Esse movimento de luta pela igualdade de acesso ao ensino superior é um movimento nacional que ganhou contornos amazônicos a partir de 2005, quando a Universidade Federal do Pará institucionalizou as primeiras medidas, seguida pela Universidade Federal do Maranhão em 2006 e pela Universidade Federal do Mato Grosso em 2008. A região amazônica brasileira, também denominada de Amazônia Legal, é constituída por nove estados: Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão:

A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada no Art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A região é composta por 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44º, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados à Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5.015.067,749 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro (IBGE, 2019).

Todos esses estados juntos possuem cerca de 10 universidades federais, onde faremos uma análise acerca da adoção de políticas de cotas em períodos anteriores e posteriores à Lei nº 12.711/2012. Ressaltamos que não é nosso objetivo o aprofundamento do estudo do processo de implementação em cada uma dessas universidades, esta é apenas uma forma de situar o debate no contexto amazônico para então aprofundarmos a temática na Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

O pioneirismo no cenário Amazônico, como já ressaltamos anteriormente, foi um legado da UFPA. Beltrão, Brito Filho e Maués (2013) fazem uma análise bastante ampliada da experiência dessa instituição com as políticas de ações afirmativas, que perpassam as políticas de cotas, o acréscimo de vagas na graduação, os processos seletivos diferenciados, a reserva de vagas na pós-graduação, a criação de cursos exclusivos para povos tradicionais tais como os quilombolas e os indígenas e Programa de Bolsa Permanência.

Os autores apresentam um panorama da implementação dessas políticas, a começar pela Resolução nº 3.361 de 05 de agosto de 2005, que estabeleceu a reserva de 50% das vagas da graduação da universidade para estudantes oriundos de escolas públicas, sendo que desses, 40% seriam destinadas a alunos que se autodeclarassem pretos. Em 2007 o programa de pós-graduação em Direito reservou vagas para indígenas, no ano seguinte o programa de pós-graduação em Ciências Sociais estabeleceu cotas para indígenas. No ano de 2009 é implementado o Programa Bolsa Permanência de auxílio financeiro aos estudantes da graduação da UFPA em situação de vulnerabilidade socioeconômica com risco de abandonar o curso.

Após essas políticas outras foram sendo implementadas, com benefícios a outros grupos, como a Resolução nº 3.689 de 22 de junho de 2009, que estabeleceu a reserva de duas vagas, por acréscimo em todos os cursos de graduação em todos os campi a indígenas. E também a Resolução nº 3.883, de 21 de julho de 2009, que estabeleceu a reserva de uma vaga por acréscimo em cada curso para pessoas com deficiência.

Em 2009 também é aprovado o curso de licenciatura e bacharelado em Etnodesenvolvimento, exclusivo para povos tradicionais e indígenas, no campus de Altamira. Em 2010 é aprovada a reserva de vagas para povos indígenas no Programa de Pós-graduação em Antropologia (PPGA). E em 2011 são implementadas vagas reservadas para quilombolas, duas para cada curso de graduação da UFPA.

Os autores Beltrão, Brito Filho e Maués (2013) ratificam que em meio ao contexto é fundamental compreender que as políticas afirmativas na UFPA, sobretudo a reserva de vagas, foram decorrentes de lutas dos movimentos sociais, como organizações e lideranças indígenas, a exemplo da Associação dos Povos Indígenas do Tocantins (Apito), a Associação Indígena Gavião *Kyikatêjê Amtáti*, apoiadas por projetos desenvolvidos na própria academia.

Em relação à Universidade Federal do Maranhão, a segunda a implementar a política de cotas, Maciel (2012) retrata o cenário em que se deu todo o processo. Segundo o autor, as discussões iniciaram em 2004, influenciadas pelas experiências das Universidades do Estado da Bahia e da Universidade de Brasília, e foram conduzidas e fomentadas pelo Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB). O NEAB é um núcleo formado em sua maioria por professores e estudantes da graduação e pós-graduação da própria universidade do Maranhão. E após dois anos de debate e eventos acerca da temática, em 2006 o Núcleo sistematizou um programa de ações afirmativas, que trazia em seu escopo um conjunto de ações para garantir o acesso, a permanência e uma boa convivência dos beneficiários no interior da universidade.

No entanto, o modelo aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) representou a aprovação parcial do projeto original, uma vez que primou apenas pela questão do acesso, uma vez que a política estabelecida na universidade foi a seguinte:

[...] Do total de vagas disponíveis em cada processo, 50% deveriam ser destinadas à modalidade cotas, sendo 25% para alunos que se autodeclarem negros, sem considerar a sua origem escolar, e 25% para os egressos de escolas públicas, independentemente do seu pertencimento racial. 14 Para os indígenas e para os portadores de necessidades especiais foram reservados uma vaga por curso e por semestre em cada vestibular (MACIEL, 2012, p. 200).

Ou seja, os outros aspectos da política que colaborariam para o sucesso desta e que poderiam assegurar a permanência dos estudantes cotistas foram desconsiderados. Fato que difere da UFPA, que institucionalizou o programa Bolsa Permanência para assegurar que os alunos cotistas pudessem permanecer até o fim do curso.

No que tange a UFMT, que foi a terceira universidade no cenário amazônico a implementar política de ações afirmativas, dentre essas as cotas, teve uma trajetória marcada

por avanços e retrocessos no processo de implementação dessas medidas. Albuquerque e Pedron (2017) fazem uma análise da trajetória da universidade no processo de implementação de ação afirmativa. Tudo começou com a aprovação da Resolução nº 110, de 10 de dezembro de 2003, do CONSEPE. Essa aprovação foi motivada por um documento com 6.200 assinaturas que o movimento negro do campus de Rondonópolis encaminhou para a universidade. No entanto, apesar do CONSEPE aprovar o programa, acabou por delegar a responsabilidade de implementação às unidades acadêmicas, para definirem as vagas, os cursos e o período de ingresso dos estudantes de baixa renda, estudantes negros e indígenas.

Contudo, os autores Albuquerque e Pedron (2017) ainda apontam que no período que vai de 2003 a 2008 (período anterior à Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas – Reuni) as universidades federais estavam transitando por um estágio muito difícil, porque não obtinham nenhum respaldo do governo federal para apoiar financeiramente políticas de ampliação de vagas, de laboratório e de recursos de professores. Tais fatores tornaram mais difícil a aceitação das unidades naquele momento da ampliação de vagas para os estudantes.

Sendo assim, a política aprovada na UFMT não foi implementada. Contudo, as discussões sobre as ações afirmativas foram retomadas em 2006, após demanda dos povos indígenas. Nesse mesmo período, iniciou-se um levantamento histórico na universidade sobre as Políticas de Ação Afirmativa (PAA), com o intuito de verificar qual o percentual de estudantes negros, de baixa renda, oriundos da escola pública e, a partir dessas informações, procurou-se articular politicamente com a gestão superior o resgate do programa de ação afirmativa, que dessa vez foi aprovado pelo conselho para ser executado por toda a universidade (ALBUQUERQUE; PEDRON, 2017).

A proposta aprovada foi o programa indígena que começou com reserva de três vagas no curso de Enfermagem no campus de Cuiabá e três vagas no mesmo curso no campus de Rondonópolis, além de vagas para o curso de Medicina. Tal medida ganhou visibilidade no estado e nos municípios, o que resultou na cobrança de outros movimentos sociais tais quais os dos movimentos negros, para que a resolução aprovada em 2003 fosse implementada. Assim, em 2011, a universidade encaminhou uma proposta no formato das reservas, com reserva de 50% das vagas para estudantes de escolas públicas, fazendo recorte étnico-racial. O CONSEPE, no entanto, representa todas as unidades e delibera pela maioria, sendo as PAA aprovadas em 2011, como um programa de ação afirmativa que duraria 10 anos a partir de 2012. O Programa de Ação Afirmativa reservará 50% das vagas ofertadas, por turno, em todos os cursos de graduação da UFMT, sendo elas divididas da seguinte maneira: 30% para

estudantes egressos de escolas públicas e 20% para estudantes negros egressos de escolas públicas (ALBUQUERQUE; PEDRON, 2017, p. 105).

De maneira geral, eram essas as universidades que implementaram uma política de cotas de forma sistematizada antes da Lei nº 12.711/2012. As outras – Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a UFAM – adotavam ações afirmativas como as reservas de vagas, no entanto, de forma isolada e pontual, não de forma organizada e generalizada como nas três universidades descritas.

No caso da UNIFAP e da UNIR as ações afirmativas implementadas eram a reserva de vagas nos cursos de licenciatura específica para indígenas, sendo 30 e 50 vagas respectivamente nessas instituições. Já a Ufac reservava 50 vagas nos cursos específicos de formação de professores indígenas e 5% para pessoas com deficiência. A UFRR reservava 5% das vagas para pessoas com deficiência, 40 vagas para indígenas em 14 cursos. A UFOPA reservava 50 vagas para indígenas. A UFAM, cuja institucionalização da política de cotas será aprofundada no próximo tópico, reservava 50 vagas nos cursos de licenciatura para a formação de professores indígenas do Povo Munduruku e 60 vagas para o Povo Satéré-Máwê (CARVALHO, 2016; FREIRE, 2017).

Após a aprovação da Lei nº 12.711/2012 houve uma reorganização das políticas de ação afirmativa nas universidades, sendo que aquelas que adotavam política de cotas tiveram que reorganizar de forma que seu modelo pudesse atender às prerrogativas da nova legislação. E aquelas que não haviam instituído a política de reserva de vagas de forma generalizada passaram a adotar de forma compulsória a partir de 2012. Atualmente, como podemos ver na tabela abaixo, por ano e por percentual, todas as instituições da região Amazônica implementaram a política de cotas:

Tabela 4 – Política de cotas no contexto amazônico

Estado	Instituição	Meio de adoção	Tipo	Ano de aplicação	Beneficiário	Total de vagas reservadas
Pará	UFPA	Resolução Universitária e Lei Federal	Cota, bônus e acréscimo de vagas	2005	EP, BR, PP, Ind., PCD e Quilombola	54,6%
Maranhão	UFMA	Resolução Universitária e Lei Federal	Cota	2006	EP, BR, PP, Ind., PCD	59,1%
Mato Grosso	UFMT	Resolução Universitária e Lei Federal	Cota	2008	EP, BR, PP, Ind., PCD	50,5%
Tocantins	UFT	Resolução Universitária e Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD e Quilombola	60%
Roraima	UFRR	Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD	57,5%
Pará	UFOPA	Lei Federal	Cota e acréscimo de vagas	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD e Quilombola	56,6%
Rondônia	UNIR	Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD	54,2%
Amapá	UNIFAP	Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD	53%
Amazonas	UFAM	Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind., PCD	51,4%
Acre	UFAC	Lei Federal	Cota	2012	EP, BR, PP, Ind.	50%

Fonte: Produzido pela autora com dados do GEMAA, 2020

Nessa tabela podemos verificar que existem três modalidades de ações afirmativas adotadas no contexto amazônico, sendo elas cota, acréscimo de vagas e bônus, no entanto, a política de cotas é a mais popular, em decorrência basicamente da lei federal. Os beneficiários, conforme demonstram a tabela, também são vários: estudantes de escola pública (EP), baixa renda (BR), pretos e pardos (PP), indígenas (Ind.), pessoas com deficiência (PCD) e quilombolas.

Portanto, a análise do panorama sobre ações afirmativas e a institucionalização das políticas de cotas no contexto amazônico possibilita-nos vislumbrar uma maior democratização do ensino superior, a partir da diversificação étnica, racial e socioeconômica que essas políticas podem possibilitar, uma vez que englobam tantas categorias, para além de pretos, pardos, indígenas, baixas rendas e deficientes, ocorrendo a incorporação dos povos

tradicionais, os quilombolas, que em nosso contexto vivenciam também as desigualdades no acesso ao ensino superior.

Em vista disso, é possível que ao instituírem essas políticas, essas universidades estejam vivenciando uma nova configuração no seu espaço universitário, uma nova paisagem universitária com maior diversidade étnica e racial, com maior presença de estudantes oriundos dos extratos mais baixos da sociedade e também com maior presença dos povos tradicionais. Tais questões serão analisadas na Universidade Federal do Amazonas, que é o *locus* dessa pesquisa, onde verificaremos se essa política de fato implicou mudanças no cenário da Universidade Federal do Amazonas.

3.1.1 A institucionalização da política de cotas na Universidade Federal do Amazonas

A análise adiante aprofundará a discussão da democratização do ensino superior a partir de ações afirmativas, em especial a política de cotas, tendo como enfoque a Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Ressaltamos que a questão da democratização vincula-se a um espaço diverso e correlato aos indicadores demográficos que apontam uma população que em sua maioria se identifica como negra (preta e parda) e baixa renda, com baixa presença no interior dos mecanismos públicos que deveriam pela política democratizar bens e serviços, como no caso da educação.

Para tanto, analisaremos o processo de implementação da política de cotas na universidade e a sua configuração na instituição. Após esse processo analisaremos a contribuição dessa política para a diversificação étnico-racial para o acesso de estudantes oriundos de escolas públicas e a questão da permanência dos estudantes no ensino superior.

A institucionalização das políticas de cota na UFAM ocorreu a partir de 2012 com a lei nº 12.711/2012. Porém, antes de adentrarmos a esse processo, é fundamental que façamos uma caracterização da UFAM.

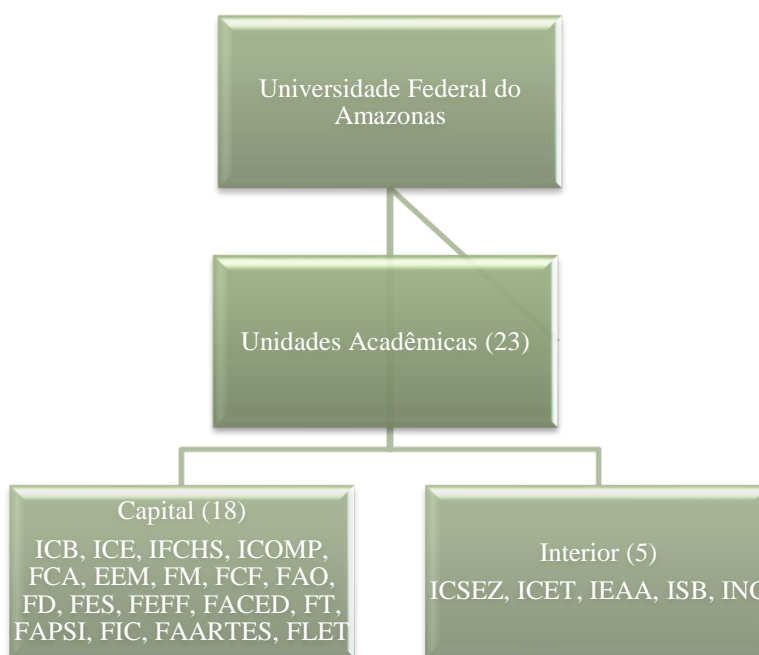
O que conhecemos hoje como Universidade Federal do Amazonas nasceu como Universidade do Amazonas (UA), criada pela Lei Federal nº 4.069-A, assinada pelo presidente João Goulart em 12 de junho de 1962, tornou-se a sucessora legítima da Escola Universitária Livre de Manáos. A UA teve seu projeto de lei, de autoria do então deputado federal Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Filho, publicado no Diário Oficial da União em 27

de junho do corrente ano, mas só se instalou como Fundação de Direito Público mantida pela União Federal em 17 de janeiro de 1965 (UFAM, 2020).

Após ser criada como fundação de direito público e mantida pela União, a universidade recebeu a denominação de Universidade Federal do Amazonas, por disposição da Lei nº 10.468, de 20 de junho de 2002. O objetivo da instituição é ministrar o ensino superior e desenvolver o estudo e a pesquisa em todos os ramos do saber e da divulgação científica, técnica e cultural (UFAM, 2020).

Quanto a estrutura, a UFAM possui 23 unidades acadêmicas, estando 18 delas na capital Manaus e cinco no interior. É uma instituição multicampi, presente, além de em Manaus, nos municípios de Parintins, Itacoatiara, Humaitá, Coari e Benjamin Constant. Abaixo um diagrama que sintetiza os campi e as unidades acadêmicas.

Gráfico 1 – Diagrama dos campi e das unidades acadêmicas



Fonte: Produzido pela autora com dados da UFAM, 2020

Com a maioria de suas unidades administrativas e de ensino instaladas no campus universitário a UFAM oferece, atualmente, 96 cursos de graduação e 39 de pós-graduação stricto sensu credenciados pela Capes. São ao todo 31 cursos de mestrado e 8 de doutorado. Em nível de pós-graduação lato sensu, são mais de 30 cursos oferecidos anualmente. No que se refere à extensão, são mais de 600 projetos que beneficiam diretamente a população e 17 grandes programas extensionistas (UFAM, 2020).

Entre os alunos dos cursos regulares de graduação ministrados em Manaus e no interior do estado e dos cursos de graduação conveniados, a universidade reúne mais de 20 mil estudantes. Nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* são mais de dois mil estudantes. Além disso, a instituição ainda oferece inúmeros laboratórios e bibliotecas para a prática acadêmica e a pesquisa. A universidade realiza anualmente dois tipos de seleção para o ingresso no ensino superior: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Processo Seletivo Contínuo (PSC), e são nesses processos que a política de cotas foram implementadas, sendo que cada concurso reserva 50% de vagas (UFAM, 2020).

Com relação à implementação da política de cotas na UFAM, ao contrário do que aconteceu na UFPA, UFMA e UFMT, não ocorreu um movimento interno para a institucionalização da política de cotas. Na verdade, esse se deu a partir da obrigatoriedade infringida pela lei nº 12.711/2012. No diagrama abaixo estão os aspectos legais que embasaram e orientaram a implementação dessa política na universidade. Ressaltamos que a UFAM implementou a política tal como foi estabelecido na legislação.

Gráfico 2 – Implementação da política de cotas na UFAM



Fonte: Produzido pela autora

Como já explanado na seção anterior a Lei nº 12.711/2012 estabelece que instituições vinculadas ao Ministério da Educação reservem em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e por turno, no mínimo 50% das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições públicas. Sendo que desse percentual será reservado a metade para estudantes com renda igual ou inferior a 1,5 salário

mínimo. A outra metade será preenchida por estudantes de escola pública, independente da renda.

Nessas duas categorias – renda e independente de renda – serão reservadas vagas por curso e por turno, para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

Essa lei foi regulamentada pelo decreto nº 7.824/2012, cujo papel foi estabelecer os detalhes de como a lei aprovada seria aplicada. A referida lei estabelece os critérios para a reserva de vagas; quem poderá concorrer a estas; estabelece que os editais dos concursos seletivos das instituições federais indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas; institui o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, para acompanhar e avaliar o cumprimento do disposto nesse dentre outros encaminhamentos (BRASIL, 2012).

Além do decreto, havia também a Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012, um ato administrativo que detalha alguns aspectos da lei com caráter abstrato, como as modalidades de reserva de vagas, as condições para concorrer a vagas reservadas, os cálculos das vagas reservadas etc.

Essas três legislações são alteradas em 2016 e 2017, respectivamente, pelas seguintes legislações, a Lei nº 13.049/2016, o Decreto nº 9.034/2017 e a Portaria Normativa nº 9/2017. As referidas legislações são responsáveis por incluir nos artigos que versam sobre os sujeitos-alvo da reserva de vagas, os PCD's, isto é, pessoas com deficiência. A Lei nº 13.049/2016 dispõe sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnicos de nível médio e superior das instituições federais de ensino, modificando os artigos 1º, 5º e 7º da lei de 2012, como podemos perceber na passagem abaixo:

Art. 1º Os arts. 3º, 5º e 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

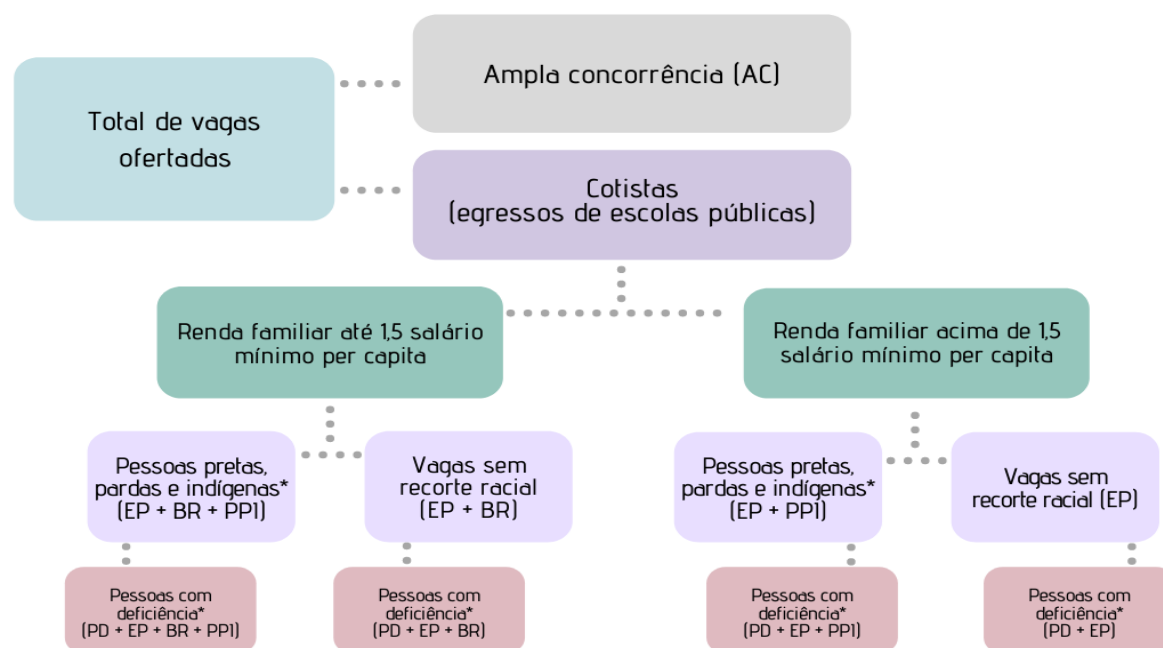
“Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação,

em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

“Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.” (BRASIL, 2016).

Como podemos verificar há a inserção de uma nova categoria na modalidade de reserva de vagas, no caso, é instituído pessoas com deficiência. Portanto há uma reconfiguração na política. A figura abaixo, elaborada pelos autores Freitas; Portela; Feres Júnior et al (2020, p. 14) mostram como ficou o sistema de distribuição de vagas após a lei nº 13.409 de 2016:

Figura 2 – Sistema de distribuição de vagas após a lei nº 13.409 de 2016



Fonte: GEMAA
*As vagas com recorte racial e de pessoas com deficiência são calculadas proporcionalmente à população do estado conforme o censo do IBGE

Como a UFAM segue a Lei nº 12.711/2012 tal como foi estabelecida, a alteração ocorrida em 2016 promoveu também uma reconfiguração da política dentro da universidade. A tabela abaixo mostra como a política está configurada atualmente no âmbito da universidade, apresentando as modalidades e os beneficiários:

Tabela 5 – Configuração das políticas de cota da UFAM

MODALIDADE	BENEFICIÁRIOS
PPI1	Estudantes egressos de escolas públicas e que cumulativamente comprovarem receber renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo
PPI1-PCD	Estudantes que cumulativamente tenham deficiência, sejam egressos de escolas públicas e que comprovarem receber renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo
PPI2	Estudantes egressos de escolas públicas, independentemente de renda, que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas
PPI2-PCD	Estudantes que cumulativamente tenham deficiência, sejam egressos de escolas públicas independentemente de renda, e que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas
NDC1	Estudantes egressos de escolas públicas e que cumulativamente comprovarem receber renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo
NDC1-PCD	Estudantes que cumulativamente tenham deficiência, sejam egressos de escolas públicas e que comprovarem receber renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo
NDC2	Estudantes egressos de escolas públicas, independentemente de renda
NDC2-PCD	Estudantes com deficiência e que cumulativamente sejam egressos de escolas públicas, independentemente de renda

Fonte: Produzido pela autora com dados do edital M. Inst. 009/2019

Sobre a incorporação da reserva de vagas para deficientes, Machado, Bessa & Feres Júnior (2017, p. 16) afirmam que a inserção de pessoas com deficiência na categoria de cotistas não reduz, teoricamente, a oferta de vagas para pessoas egressas de escola pública, com baixa renda ou pretas, pardas e indígenas. Isso porque a lei federal prevê que as reservas de vaga para pessoas com deficiência se deem no interior de cada grupo de beneficiário, de acordo com seu percentual na população do estado onde se localiza a instituição. Entretanto, a sobreposição de tantos recortes acaba criando dificuldades na operacionalização por possíveis requerentes, o que pode fazer com que, na prática, alguns formatos de cota não sejam preenchidos em sua plenitude.

Após a implementação da política de cotas, outros tipos de ações afirmativas foram incorporados no seio da UFAM, agora em um movimento interno, dando características próprias às políticas de ações afirmativas da universidade.

Em 2014 o Conselho Superior de Administração (CONSAD) aprovou a criação do Departamento de Políticas Afirmativas no âmbito da Pró-Reitoria de Extensão e

Interiorização da UFAM. Ressalta-se que a criação do DPA foi resultado do trabalho da Comissão Técnica Permanente para Elaboração de Projeto de Política Institucional para os Povos Indígenas (Portaria nº 786/2010 – GR), que por meio do texto-base para proposta ao Congresso Estatuinte UFAM 2011, subsidiou a discussão e a construção regimental do departamento. (BANIWA, 2017 *apud* Freire, 2017).

O Departamento de Políticas Afirmativas (DPA) trabalha com atos ou medidas especiais e temporárias que vêm ao encontro de dirimir desigualdades sociais da população minoritária interna e externa à Comunidade. E tem como missão:

[...] assegurar a execução de Políticas Afirmativas, garantindo à comunidade acadêmica condições básicas para o desenvolvimento de suas potencialidades, visando à inserção cidadã, propositiva, solidária, intercultural e intercientífica nos âmbitos cultural, político e econômico da sociedade e o bem-viver regional (UFAM, 2019).

Além disso, o DPA possui como objetivo a criação de mecanismos de acesso, permanência e aproveitamento pleno da formação acadêmica aos estudantes membros de grupos sociais e étnicos, tais como: indígenas, quilombolas, afrodescendentes e comunidades tradicionais do campo, bem como elaborar programas específicos para as demandas e os perfis socioacadêmicos existentes (UFAM, 2019).

Além disso, em 2015 a UFAM instituiu um programa de bonificação, a partir da Resolução nº44/2015, que estabelece bonificações para os candidatos aos cursos de graduação da UFAM que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições situadas no estado do Amazonas (UFAM, 2015).

Art.1º- Instituir bonificações para os candidatos aos cursos de graduação da UFAM que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições situadas no Estado do Amazonas.

§1º- Os candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições de ensino situadas no Estado do Amazonas terão direito aos acréscimos de uma Bonificação Estadual (BE) às notas que obtiverem no ENEM a cada ano.

§ 2º- Os candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições de ensino situadas em municípios do interior do Amazonas terão direito ao acréscimo de uma Bonificação para o Interior (BI) às notas que obtiverem no Processo Seletivo do Interior (PSI) a cada ano (UFAM, 2015).

Essas compensações se justificam pela diferença de desempenho em relação à média nacional no Enem dos estudantes que cursaram em instituições situadas no estado do Amazonas o ensino médio. Com relação à compensação para os estudantes do interior,

relaciona-se também à diferença no desempenho destes com relação à média nacional do Enem, além da necessidade de cumprir com a política de interiorização da universidade (UFAM, 2015).

Outro passo importante no processo de institucionalização de ações afirmativas, principalmente das políticas de cotas foi a aprovação pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da Política de Ações Afirmativas para ingresso na pós-graduação stricto sensu da Universidade Federal do Amazonas, por meio da Resolução nº 010/2016 (FREIRE, 2017). Essa resolução regulamenta a política de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas na pós-graduação stricto sensu da UFAM e estabelece que:

Art. 1.º - A UFAM adotará ações afirmativas para a inclusão e a permanência de Pretos, Pardos e Indígenas - PPI no corpo discente dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu. Art. 2.º - É obrigatório aos Programas de Pós-Graduação adotarem as políticas de cotas objeto desta Resolução (UFAM, 2016).

Freire (2017) ressalta que o Conselho considerou o contexto em que foi instituída a Lei nº 12.711/2012, responsável por definir a reserva de vagas adotada para os cursos de graduação. Segundo o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, as instituições federais de educação superior têm autonomia para criar políticas específicas de ações afirmativas, que podem inclusive suplementar essa legislação.

Por fim, a última medida adotada pela universidade com caráter afirmativo foi a aprovação no dia 9 de novembro de 2020, pelo CONSUNI da Comissão de Heteroidentificação. Vale ressaltar que essa aprovação se deu em meio a denúncias realizadas por um perfil em rede social de estudantes que se autodeclararam preto, pardo e indígena, no sistema de cotas da UFAM, porém não se encaixam nesse perfil. O denunciante, que não se identificou, expôs fotos e nomes de estudantes dos cursos de medicina e direito que teriam burlado a política.

A esse movimento de autodeclaração falsa Vaz (2018) denomina de afro-conveniência ou afro-oportunismo, que em outras palavras significa candidatos socialmente brancos que se autodeclararam negros para usufruírem do direito às cotas raciais, o que resulta no preenchimento de parte das vagas por pessoas que não pertencem ao grupo vulnerabilizado a que se destinam as políticas, e que por isso causam verdadeiro desvio de finalidade das políticas de ação afirmativa. Ressaltamos que, infelizmente, não é um problema exclusivo da UFAM. Diversas outras instituições, de diferentes regiões, receberam denúncias dessa natureza ao longo dos anos.

Nos anos de 2016 e 2017, por exemplo, Nunes (2018) afirma que ocorreram denúncias de fraude protagonizadas principalmente pelos coletivos negros da Universidade Federal de Pelotas e Universidade Federal do Rio Grande do Sul e que evidenciam que havia uma inversão de papéis no controle de ocupação das cotas, em vez das universidades fiscalizarem a ocupação das vagas, esse controle está sendo feito por terceiros, assim como na UFAM, por isso a pressão pela comissão de heteroidentificação.

Como podemos observar, a institucionalização da política de cotas na UFAM se deu de maneira exterior à universidade, no entanto, aos poucos a instituição vem aperfeiçoando sua política de ações afirmativas que complementam a Lei nº 12.711/2012, dando à sistematização das ações afirmativas da universidade contornos próprios, levando em consideração as necessidades locais. Com isso vamos verificar como a política de cotas implicou na UFAM, analisar se houve maior equidade no acesso entre estudantes de escola pública e privada, no perfil étnico-racial e na permanência no ensino superior, tornando a UFAM mais democrática a partir da Lei nº 12.711/2012.

3.2 POLÍTICA DE COTAS E DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

Nesta subseção serão expostos os dados da Universidade Federal do Amazonas para verificação da contribuição da política de cotas para a democratização da UFAM.. Os dados catalogados nos documentos e demais fontes consultadas serão agrupados e interpretados como parte de um movimento que contempla o aporte teórico e legal para que tenhamos o estabelecimento da política em dois planos: o da idealidade e o da realidade (GARCIA, 2014).

Esse levantamento de informações ocorreu por meio do portal *e-SIC*, que atualmente se denomina de Fala.BR, uma plataforma vinculada a controladoria da União, onde podemos solicitar informações públicas. Primeiro solicitei os dados sobre os cinco cursos mais concorridos da UFAM, que nos foi fornecido. Após o fornecimento dessa informação, solicitamos uma lista com os nomes dos estudantes que adentraram esses cursos, e a universidade forneceu dos alunos que adentraram pelo SISU somente, enquanto que os que entraram pelo PSC teria que localizar na página da Comissão Permanente de Concursos (COVEST).

Com a lista dos estudantes oriundos do SISU solicitamos que a universidade desse acesso à ficha cadastral dos estudantes para verificarmos como se autodeclaravam, além disso, solicitamos informações sobre o coeficiente final de cada aluno e da turma em geral para verificarmos o desempenho desses estudantes, além do acesso ao questionário socioeconômico para verificarmos o perfil de renda desses estudantes. Importante mencionar que também solicitamos informações acerca da origem escolar dos estudantes e se permaneceram, desistiram ou migraram dos cursos.

A UFAM negou essas informações, alegando que eram informações pessoais e que necessitavam da aprovação do comitê de ética. Recorremos, pois não tínhamos mais tempo para submeter o projeto ao comitê de ética e alegamos que não queríamos informações pessoais, gostaríamos apenas dos dados brutos: a autodeclaração; a origem escolar; se permaneceu no curso; a forma de ingresso, no caso cotas ou ampla concorrência nos anos 2011 e 2014. Contudo, a universidade argumentou que era um volume de informação muito grande (o que de fato era, ainda que se tratasse apenas da lista do SISU, a do PSC ainda não tinha sido solicitada), o que demandaria muito tempo e trabalho extra, e que não tinham como fornecer essas informações porque eram físicas e estavam no departamento de matrícula estudantil, sendo que a universidade estava fechada por causa da pandemia.

Devido a esse fato, acabamos por decidir ficar só com a lista do SISU e verificar se o Centro de Tecnologia da Informação e comunicação (CETIC) poderia nos fornecer esses dados brutos, no entanto, dos sete cursos previstos, apenas nos foi fornecido os de seis deles, tendo sido entregues apenas na metade do mês de novembro. Portanto, ficamos com os seis cursos fornecidos, que são de estudantes oriundos do SISU.

Esses dados serviram para verificarmos como a política de cotas se delineou na UFAM na questão da democratização a partir da equidade de oportunidades para estudantes oriundos de escola pública e privada, com perfil étnico e racial diferentes, com a questão da permanência. Com relação à renda, que era um dos objetivos, não conseguimos informações, portanto, o perfil socioeconômico não será realizado. E para verificarmos a contribuição da política, precisávamos de um panorama de como era antes dela ser implementada, por isso investigamos os anos de 2011 e 2012. Os anos de 2013 e 2014, que são os primeiros anos da implementação da política, serviram para nos mostrar possíveis alterações no perfil dos estudantes de forma que apontassem para uma provável melhoria no processo de democratização do acesso à Universidade.

3.2.1 Origem educacional dos estudantes da Universidade Federal do Amazonas

As políticas de ação afirmativa, especificamente a reserva de vagas por meio de cotas, emergem com a finalidade de compensar desigualdades educacionais com estudantes pertencentes a determinados grupos sociais, cuja origem social e étnico-racial tem sido determinante na sua exclusão da educação superior. Supostamente, a educação básica deveria garantir igualdade de condições de acesso à educação superior para todos os seus egressos. Desse ponto de vista, o direito à educação não está sendo atendido em sua plenitude pela ação pública. Com efeito, a própria implementação da política de cotas em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas evidencia o fato de que o conhecimento ofertado pela educação básica pública não está garantindo a igualdade de condições de acesso à educação superior aos seus egressos, em especial, aos cursos de graduação com maior status social (BATISTA, 2018).

Tal fato fica evidente nos dados fornecidos pelos indicadores sociais. Segundo Pontes e Barroso (2018) a síntese dos indicadores sociais em 2018 demonstra que o ingresso no ensino superior é muito maior entre estudantes da rede privada. Segundo os autores, dos alunos que completaram o ensino médio na rede pública apenas 36% entraram numa faculdade. Para os da rede privada, esse percentual mais que dobrou: ficou em 79,2%. O que configura uma grande contradição, uma vez que a PNAD-Contínua de 2019, mostra que a rede pública de ensino tem atendido a maior parte dos estudantes desde a creche até o ensino médio. Em relação ao ensino médio, o percentual de atendimento chega a 87,4%.

Portanto, a institucionalização da lei de cotas que regulamentara a política pública de cotas universitárias para alunos oriundos de escolas públicas, para negros, dentre outras categorias, representa mecanismos sociais de políticas públicas que procuram promover a democratização com condições de igualdade e de oportunidades em relação ao ensino superior brasileiro. A educação superior no Brasil se conformava até os anos 1990 com a condição de ser um patrimônio reservado aos estudantes provenientes das camadas de maior poder aquisitivo da população. Ainda que esta estrutura não se tenha modificado no essencial, nos últimos anos houve uma expansão bastante expressiva no sentido de superar esta limitação (BEZERRA; GURGEL, 2012, p. 96).

Nesse sentido, ao acompanhar o desenvolvimento das ações, podemos dizer que a política de cotas contribui para a democratização do acesso de uma parcela de estudantes antes excluídos do ensino superior. O perfil dos alunos ingressantes por suas diferentes cotas mostra que o acesso favorece a inclusão dos estudantes oriundos de escolas públicas. As cotas

têm garantido que aproximadamente metade dos alunos aprovados no vestibular seja de escolas públicas e isso é um fato social relevante (KRAINSKI, 2015).

Tal fato é realmente relevante porque demonstram os dados acima, apesar de os estudantes de escolas públicas serem a maioria, o acesso destes ao ensino superior é muito menor se comparado aos de escola pública. Portanto, nesse sentido, investigar a equidade de acesso dos estudantes da UFAM, conforme a origem educacional, é fundamental para verificarmos como a política tem democratizado o acesso à referida universidade. Para tanto, vamos verificar na tabela abaixo a divisão dos alunos por unidade administrativa no Amazonas.

Tabela 6 – Número de matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (ensino médio) por Dependência Administrativa – Amazonas (2011-2014)

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	2011	2012	2013	2014
Federal	631	605	468	633
Estadual	156.097	166.741	171.328	175.457
Privada conveniada sem fins lucrativos	1.477	1.521	1.389	937
Privada conveniada com fins lucrativos	2.463	1.700	1.522	1.003
Privada não conveniada sem fins lucrativos	1.161	1.162	1.529	1.440
Privada não conveniada com fins lucrativos	4.792	6.119	5.621	6.777
Municipal	0	0	0	58
Total	166.621	177.848	181.857	186.305

Fonte: Produzido pela autora com dados do laboratório de dados educacionais, 2020

A tabela acima demonstra que a rede pública no estado do Amazonas atende a um número consideravelmente maior de estudantes que a rede privada, o que logicamente implicaria uma maior participação de estudantes oriundos das instituições públicas na universidade. No entanto, como vimos na síntese dos indicadores sociais, isso não ocorre devido à desigualdade da qualidade oferecida pela educação pública. Portanto, vamos

investigar essa realidade na UFAM, com a finalidade de mapearmos a participação dos alunos oriundos desses dois tipos de instituições na universidade.

A pesquisa toma como referência a análise dos quatro cursos mais concorridos em cada ano, nos anos 2011, 2012, 2013 e 2014. Os dois primeiros anos foram escolhidos por corresponderem a um curto período anterior à Lei nº 12.711/2012, enquanto os dois últimos são anos que ajudam a visualizar a universidade em período de implementação da política de cotas. Assim, a análise do primeiro período servirá para identificar se a presença de estudantes de escola pública no interior da UFAM é proporcional ao contingente existente nas instituições de ensino público da educação básica, ou se há prevalência de estudantes oriundos de escola privada, apesar de ser a minoria atendida na educação básica. Portanto, a análise toma como base os anos de acesso aos cursos mais concorridos nos anos 2011 e 2012:

Tabela 7 – Origem educacional dos estudantes antes da lei de cotas

Ano	Curso	Escola Pública	Escola Privada	Outros Projetos – Fundação – Empresas	Não Informado
2011 2012	Medicina	6 6	44 32	6 projetos 1 projeto	0 16
2011 2012	Administração (matutino)	30 24	23 21	1P 1E 1F 1P	0 10
2011	Serviço Social (noturno)	12	6	0	3
2012	Enfermagem	9	9	2P	8
2011 2012	Psicologia	14 16	11 6	3P 1P	0 5

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Analisando a tabela de forma geral, em 2011 os cursos mais concorridos são Medicina, Administração (matutino), Serviço Social e Psicologia. Nesse ano, do total de 161 que ocuparam as vagas dos quatro cursos 62 são oriundos de escolas públicas (38,5%); enquanto que 84 são de escolas privadas (52,1%). Doze são oriundos de outros tipos de instituições, tais como projetos, fundações e empresas (7,4%); o restante, cerca de três alunos, não informaram a origem escolar (1,8%). Portanto, percebemos que a maioria dos alunos que adentraram a universidade são oriundos de escolas privadas.

Sobre essa dicotomia entre estudantes de escola privada que são minoria, sendo, porém, maioria no acesso ao ensino superior público, Alvarenga, Costa e Sales (2012) empreendem um estudo para tentar identificar a causa dessa assimetria, e apontam que os motivos são diversos e se relacionam a uma série de fatores que permeiam a educação básica pública:

A formação do estudante de escola pública é permeada por algumas dificuldades peculiares a esse tipo de ensino. Dentre os principais problemas, destacam-se a falta de estrutura e recursos, a desmotivação dos professores por conta dos baixos salários, o desinteresse dos alunos, seja pelo cansaço físico, ou pela falta de perspectivas para o futuro, que é difundida por meio de uma cultura de interiorização dos alunos do ensino público. Não obstante, o distanciamento entre as escolas e a universidade e a falta de divulgação das oportunidades existentes fazem do ensino superior uma realidade distante para a maioria desses estudantes (ALVARENGA, COSTA, SALES, 2012, p. 69).

Reforçando essa ideia, Zago (2006) afirma que um dos maiores problemas que enfrentam os estudantes em questão reside na qualidade do ensino público, do qual dependem para prosseguir sua escolaridade. E enfatiza que a ampliação do número de vagas nos níveis fundamental e médio não eliminou os problemas relacionados à qualidade do ensino. Isso significa que se o ensino básico público não tem uma qualidade equivalente aos do ensino privado, os estudantes possuem dificuldades de competir principalmente nos cursos de alta demanda, como o curso de Medicina.

Quando analisamos os cursos de forma isolada, percebemos que o único curso que mantém essa tendência é o de Medicina. Do total de 56 alunos que ingressaram nesse curso, 44 vieram da rede privada (78,5%); apenas seis de escola pública (10,7%); e seis de projetos (10,7%). Sobre esse curso, Ristoff (2014) ressalta que é um curso de alta demanda e que nesses cursos a maioria dos estudantes são oriundos do ensino médio privado.

Já os de Administração, Serviço Social e Psicologia, a maioria dos estudantes é de escolas públicas. No curso de Administração, dos 56 estudantes 30 são de escolas públicas (53,5%); 23 de escolas privadas (41%); e três oriundos de projetos, fundação e empresa, respectivamente (5,3%). No curso de Serviço Social, do total de 21 estudantes 12 vieram da rede pública (57,1%); seis estudantes de escola privada (28,5%); enquanto que três não declararam (14,2%). Em relação ao curso de Psicologia, das 28 vagas ocupadas 14 estudantes são oriundos de escolas públicas (50%); 11 da rede privada (39,2); e três oriundos de projetos (10,7%).

Em 2012 houve uma mudança nos cursos mais concorridos, saindo Serviço Social e entrando o curso de Enfermagem, portanto, os quatro cursos mais concorridos e que serão

analisados aqui são Medicina, Administração (matutino), Psicologia e Enfermagem. Desses quatro cursos ingressaram 167 estudantes. Desses, 55 são oriundos de escola pública (32,9%); enquanto que 68 são oriundos de escolas particulares (40,7%); cinco oriundos de projetos (2,9%); e 39 não declararam (23,3%). Como podemos perceber, assim como em 2011 nesse ano a maioria dos estudantes são oriundos de escolas particulares, no entanto, analisando os cursos isolados, Medicina é o único curso que mantém essa tendência, assim como no ano anterior.

De 55 estudantes que ocuparam vagas no curso nesses anos apenas seis são oriundos de escolas públicas (10,9%); enquanto que 32 são oriundos de escolas privadas (58,1%); um de projeto (1,8%); e 16 não informaram (29%). Já o curso de Administração inverte essa tendência, uma vez que dos 56 estudantes que adentraram o curso 24 são de escolas públicas (42,8%), o que representa a maioria; 21 são de escolas privadas (37,5%); um de projetos (1,7%); e 10 não informaram (17,85%).

O curso de Psicologia mantém essa tendência de maioria dos estudantes de escolas públicas, do total de 28 que ingressaram no curso esse ano 16 são de escolas públicas (57,1%); seis são de escolas privadas (21,4%); um de projetos (3,5%); e cinco não informaram (17,8%). Enquanto o curso de Enfermagem apresenta uma equivalência entre ingressantes de escolas públicas e privadas com nove cada (32,1%); dois de projetos (7,1%); e oito que não informaram, portanto, um total de 28 estudantes (28,5%).

Quando analisamos os dois anos antes da política de cotas, temos um total de 328 estudantes, desses, 152 são oriundos de escolas privadas (46,3%); enquanto que 117 são de escolas públicas (35,6%), o que demonstra que os estudantes que ingressaram no ensino superior nos cursos mais concorridos nos dois anos antes da política de cotas eram majoritariamente oriundos de escolas privadas, mesmo que a tabela sobre o ensino médio do Amazonas demonstre que concludentes do ensino médio em escola pública sejam consideravelmente maiores que os que concluem na rede privada. Portanto, nesse contexto uma ideia mínima de democratização do ensino superior estaria atrelada à possibilidade de que os estudantes da rede pública ingressaram no ensino superior em proporções equivalentes à sua demanda.

A análise dos dois anos posteriores à Lei nº 12.711/2012 buscou verificar as implicações da política na mudança dos dados anteriormente apresentados. Na esteira da análise anterior, buscou-se nos dados obtidos os quatro cursos mais concorridos, ficando os cursos ordenados a seguir: Medicina, Administração (matutino), Psicologia e Direito

(noturno) (sendo estes os cursos mais concorridos nos anos de 2013 e 2014). Abaixo a tabela demonstrando a origem dos estudantes que ingressaram nesses cursos na UFAM:

Tabela 8 – Origem dos estudantes que ingressaram nesses cursos na UFAM

Ano	Curso	Escola Pública	Escola Privada	Outros – Projetos – Fundação – Empresas	Não Informado
2013	Medicina	11	45	0	0
2014		15	41	0	0
2013	Administração (matutino)	23	31	0	1
2014		34	21	0	1
2013	Direito (noturno)	14	17	2F	0
2014		18	13	1F	0
2013	Psicologia	18	11	1F	0
2014		20	8	0	0

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Analisando o ano de 2013 de forma geral, temos um total de 174 estudantes que ocuparam vagas nos quatro cursos, desses, 66 são oriundos de escolas públicas (37,9%); 104 de escolas privadas (59,7%); três de fundações (1,7%); e um não informou (0,57%). Esses dados nos mostram que mesmo no primeiro ano da política de cotas, com reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, os estudantes que ingressaram nesses quatro cursos foram majoritariamente de escolas privadas, o que não implica em democratização, visto que os estudantes de instituições públicas, mesmo sendo a maioria, continuam sendo sub-representações na universidade.

Contudo, ao analisarmos os cursos de forma individual, percebemos que a desproporcionalidade entre estudantes de escola pública e escola privada só não é percebida no curso de Psicologia, pois foi o único cuja maioria dos estudantes são da rede pública. Do total de 30 estudantes que ingressaram 18 foram de instituições públicas (60%); 11 de instituições privadas (36,6%); e um de fundações (3,3%). Já nos demais cursos essa realidade não é percebida. Em Medicina, por exemplo, foram 56 vagas ocupadas, dessas, apenas 11 foram por estudantes de escolas públicas (19,6%); e 45 das instituições privadas (80,3%). No Direito a cena se repete, das 33 vagas ocupadas apenas 14 foram por estudantes de escolas públicas (42,4%); 17 de instituições privadas (51,5%); e duas de fundações (6%). No curso

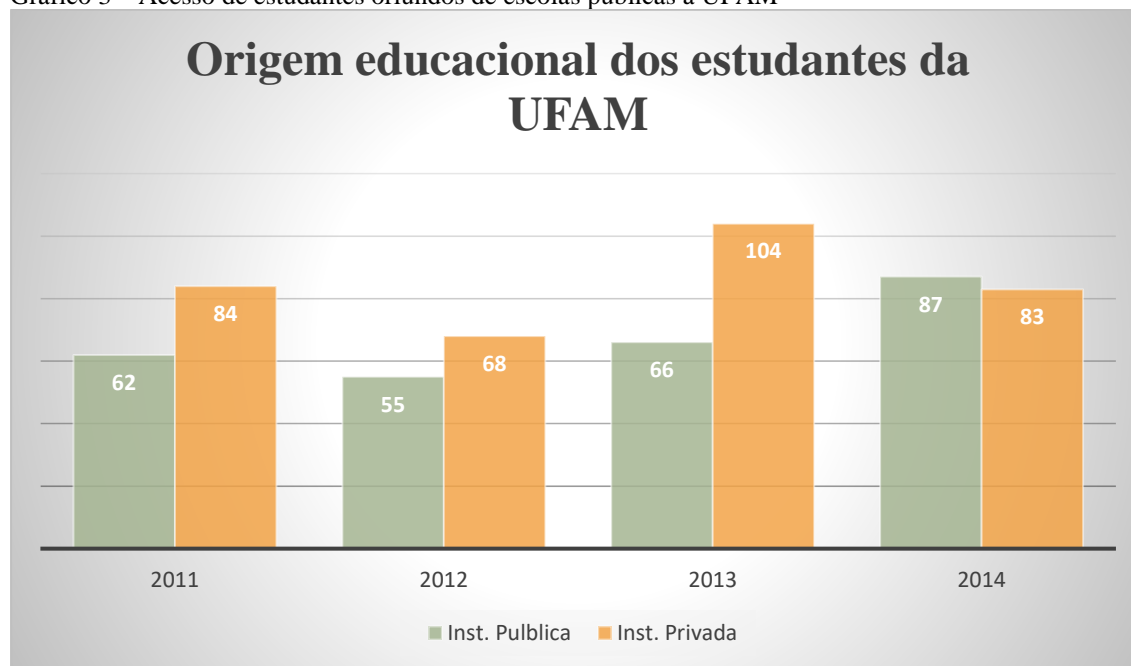
de Administração (matutino) do total de 55 vagas ocupadas apenas 23 eram de escolas públicas (41,8%); 31 das instituições privadas (56,3%); e um não informou (1,8%).

Em 2014, analisando os quatro cursos, foram ocupadas 172 vagas, dessas, 87 foram por estudantes de escolas públicas (50,5%); enquanto que os da rede privada ficaram em 83 (48,2%); uma foi de fundação (0,58%); e um não informou (0,58%). Esses dados evidenciam que houve uma alteração mesmo que tímida no perfil dos estudantes desses cursos mais concorridos, uma vez que nesse ano os estudantes de escolas públicas são a maioria e isso pode ser uma implicação direta da reserva de vagas para esta categoria.

No entanto, a análise de forma individual dos cursos demonstra que o curso de Medicina, que continua com a maioria dos estudantes oriundos de escolas privadas, nesse ano, dos 56 estudantes 41 eram de instituições privadas (73%); e apenas 15 de escolas públicas (26,7%). No entanto, os outros cursos, Administração, Direito e Psicologia, apresentam um público majoritariamente de escolas públicas. Em Administração, dos 56 estudantes 34 eram de instituições públicas (60,7%); e 21 de instituições privadas (37,55%); sendo que um não informou (1,7%). Em relação ao curso de Direito, dos 32 estudantes 18 são oriundos de escolas públicas (56,25%); 13 de escolas privadas (41,6%); e um de fundação (3,1%). Em relação ao curso de Psicologia, foram 28 vagas, dessas, 20 eram de escolas públicas (71,4%); e oito da rede privada (28,5%).

Quando comparamos os dois anos após a política de cotas percebemos que em 2013 os alunos de escolas privadas ainda eram a maioria no acesso à universidade, no entanto, em 2014 ocorreu uma ligeira mudança e os estudantes de escolas públicas passaram a ser a maioria, o que pode ser um indicador de um possível processo de democratização, a partir do maior ingresso dos estudantes de escolas públicas no ensino superior. Para melhor compreendermos esse movimento de ampliação do acesso de estudantes oriundos de escola pública à universidade, elaboramos um gráfico:

Gráfico 3 – Acesso de estudantes oriundos de escolas públicas à UFAM



Fonte: Elaborado pela autora com dados do CTIC, 2020

Esse gráfico aponta que antes da política de cotas os estudantes oriundos de escola privada, que são minoria no estado do Amazonas, ingressavam em maior proporção à UFAM em relação aos estudantes de escola pública, de maioria significativa. Contudo, em 2012, ocorre a promulgação da lei nº 12.711/2012, que obrigou a todas as instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação a reserva de 50% das vagas a estudantes de escolas públicas, a UFAM acabou por institucionalizá-la em 2013, no entanto, a priori não houve alterações no perfil, na realidade até acentuou a entrada de estudantes de escolas privadas, o que pode estar relacionado ao quantitativo de vagas reservadas e a altas demandas de estudantes de escola pública, que pode ter se concentrado apenas nas vagas reservadas enquanto as outras vagas da ampla concorrência que eram maioria foram preenchidas por estudantes de escola privada.

Contudo, o ano de 2014 trouxe as primeiras implicações da política de cotas, uma vez que assegurou o dobro da reserva de vagas de 2013 e isso possibilitou que estudantes de escola pública fossem a maioria no acesso ao ensino superior. Portanto, no quesito origem educacional, a política de cotas possibilitou que estudantes oriundos de escolas públicas fossem maioria na universidade, o que, para o início da implementação da política pode ser um indicador de democratização, uma vez que a política em 2014 estava reservando só 25% das vagas, mas terá que chegar a 50% em 2016, o que significa o aumento da participação de estudantes oriundos de escola pública na Universidade Federal do Amazonas.

3.2.2 O perfil étnico-racial dos estudantes da Universidade Federal do Amazonas

Após a análise da contribuição da política de cotas para a equidade de acesso a estudantes oriundos de escola pública, apontando para uma provável democratização, vamos analisar os desdobramentos dessa política no processo de democratização da UFAM, a partir do perfil étnico-racial.

A questão racial foi a categoria que suscitou o debate em torno da política de cotas, cuja missão é justamente a de contribuir com o processo de democratização do acesso às instituições federais de ensino, assim como na inclusão social dos diversos grupos que se encontram sub-representados em diferentes setores da sociedade (MOURA; TAMBORIL, 2018). Dentre esses setores estão o ensino superior, que concentram maioria branca mesmo não sendo a maioria na sociedade. Tal fato é evidenciado pelos dados divulgados pela Agência Brasil:

Do total de alunos matriculados nos cursos presenciais ofertados por instituições de ensino superior em 2018, 48,8% são brancos, nas entidades públicas, enquanto o de pessoas que se declaravam de cor preta estavam em 11% nas públicas, e em 7,9% nas privadas. O percentual de pardos passou de 27%, em 2010, para 34% nas privadas; e de 27,6% para 36,9% nas públicas (Agência Brasil, 2020).

Portanto, essa é a representação geral do perfil do ensino superior do Brasil, no entanto, vamos analisar a UFAM. Antes de adentrarmos aos dados dessa pesquisa, precisamos estabelecer o panorama da configuração da população amazonense para compararmos a representatividade no interior da universidade e verificar se é correspondente.

A população amazonense, que é o objeto da pesquisa, é composta por brancos (24,2%); negros (3,1%); pardos ou mestiços (66,9%); indígenas (4,0%); e amarelos (0,3%) (IBGE, 2010). Portanto, agora vamos aos dados dos quatro cursos mais concorridos nos dois anos antes da política de cotas e assim estabelecer um panorama de comparação com os dois anos de implementação da política. Em 2011 os cursos mais concorridos foram Medicina, Administração (matutino), Serviço Social e Psicologia, conforme a tabela abaixo:

Tabela 9 – Perfil étnico-racial antes da política de cotas

Ano	Curso	Branco	Pardo	Preto	Amarelo	Indígena	Não declarado
-----	-------	--------	-------	-------	---------	----------	---------------

2011	Medicina	24	12	1 (n)	0	0	19
2012		21	14	0	0	0	20
2011	Administração (matutino)	21	21	1	0	1	12
2012		18	19	4	0	2	13
2011	Serviço Social (noturno)	0	11	1 (n)	0	1	8
2012	Enfermagem	11	8	1(n)	1	0	7
2011	Psicologia	11	8	3 (n)	2	0	4
2012		7	12	3	1	0	5

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Analisando de forma geral os quatro cursos tiveram um total de 161 vagas ocupadas, desse total 56 foram preenchidas por estudantes que se autodeclararam brancos (34,7%); 52 se autodeclararam pardos (32,2%); seis se autodeclararam negros (mas aqui consideramos pretos, por ser a categoria utilizada no IBGE e prevista na lei nº 12.711/2012) (3,7%); dois se autodeclararam amarelos (1,2%); dois são indígenas (1,2%); e 43 não se autodeclararam (26,7%). Portanto, percebemos que a maioria dos alunos presentes nos cursos mais concorridos são brancos.

No entanto, quando analisamos os cursos de maneira isolada percebemos que essa tendência se mantém em Medicina e Psicologia. Em Medicina, de 56 estudantes 24 se autodeclararam brancos (42,8%); apenas 12 se autodeclararam pardos (21,4%); um se autodeclarou preto (1,7%); e 19 não se autodeclararam (33%). Com relação à categoria amarela e indígena, não houve nenhum estudante.

Em relação ao curso de Psicologia, do total de 28 vagas ocupadas 26 se autodeclararam, desses, 11 se autodeclararam brancos (39,2%); oito se declararam pardos (28,5%); três se declaram pretos (10,7%); dois se declaram amarelos (7,1%); e nenhum indígena; quatro não se autodeclararam (14,2%). Quanto ao curso de Administração (matutino), essa tendência de maioria branca não se mantém, na verdade há uma equiparação entre brancos e pardos. Do total de 56 vagas ocupadas 21 se autodeclararam brancos; e 21 se autodeclararam pardos (o que corresponde ao mesmo percentual 37,5%). Com relação à categoria preto e indígena, apenas um aluno em cada categoria, respectivamente, se autodeclararam (1,78%). Em relação à categoria amarelo, não houve nenhum estudante autodeclarado, porém, houve 12 estudantes que não deram essa informação (21,4%).

No Serviço Social, essa realidade é invertida, do total de 21 vagas ocupadas 13 se autodeclararam, porém, nenhum se autodeclarou branco. Há aqui a predominância do pardo, com 11 estudantes autodeclarados (52,3%). Na categoria preta temos um estudante (4,7%); um indígena (4,7%); nenhum amarelo. Quanto aos que não se autodeclararam foram oito no total (38%).

Em 2012, essa tendência geral de maioria branca nos cursos mais concorridos não é alterada. Mas ressaltamos que nesse ano ocorre a modificação de um dos cursos mais concorridos, que deixa de ser Serviço Social e passa a ser Enfermagem, portanto, além desse curso analisaremos o de Medicina, Administração (matutino) e Psicologia, que seguem sendo os mais concorridos.

Analisando de forma geral, os quatro cursos tiveram um total de 167 vagas ocupadas, desse total, 57 foram preenchidas por estudantes que se autodeclararam brancos (34,1%); 53 por alunos que se autodeclararam pardos (31,7%); oito se autodeclararam negros (mas aqui consideramos pretos, por ser a categoria utilizada pelo IBGE e prevista na lei nº 12.711/2012) (4,7%); dois se autodeclararam amarelos (1,1%); dois são indígenas (1,1%); e 45 não se autodeclararam (26,9%). Em 2012 mantém-se a tendência de maioria branca nos cursos mais concorridos.

E assim como em 2011 o curso de Medicina tem estudantes de maioria branca, e o curso de Enfermagem também. Em Medicina, dos 55 estudantes 21 se declararam brancos (38,1%); 14 se declararam pardos (25,4%); e 21 não se declararam (38,1%). Em Enfermagem, 28 estudantes adentraram o curso, desses, 11 se autodeclararam brancos (39,2%); oito se declararam pardos (28,6%); um preto e 1 amarelo em cada categoria (3,57%); nenhum indígena; e sete não se autodeclararam (25%).

Os cursos de Administração e Psicologia mudam essa tendência, nos dois há uma predominância da população parda. Em Administração foram 56 vagas ocupadas, dessas, 18 estudantes se autodeclararam brancos (32,1%); 19 pardos (33,9%); quatro pretos (7,1%); dois indígenas (2,5%); nenhum amarelo; 13 não se declararam (23,2%). Em Psicologia foram 28 estudantes, desses sete se declararam brancos (25%); 12 pardos (42,8%); três pretos (10,7%); um amarelo (3,5%); nenhum indígena; e cinco não se declararam (17,8%).

Analisando de maneira geral a distribuição dos alunos por cor na universidade, os dois anos antes da política de cotas nos cinco cursos mais concorridos, com ocupação de 328 vagas, há uma representação muito maior dos brancos. Como podemos ver, do total de estudantes (328) 113 eram brancos (34,4%); 105 pardos (32%); 14 pretos (4,2%); quatro amarelos (1,2%); quatro indígenas (1,2%); e 88 não se declararam (26,8%).

Quando comparamos esses dados com os dados da representação geral na população do estado do Amazonas, segundo o último censo do IBGE em 2010, percebemos que há uma sub-representação da população parda, que é a grande maioria da população amazonense (66,9%), enquanto que a branca (24,2%), duas vezes menor que a parda, possui maior representatividade. Essa sub-representação pode ser percebida também com a população indígena, cuja participação na população geral é cerca de 4% e na universidade é apenas um. Em relação às outras categorias, os pretos (negros), por exemplo, a correspondência no interior da universidade (4,2%) é maior que a representação geral da população (3,1%), assim como os que se autodeclararam amarelos, na universidade, correspondem a 1,2% e na população geral são 0,3%. Isso vem ao encontro do que Ristoff (2014) afirma:

Não é, portanto, verdadeira a tese amplamente difundida e por vezes defendida mesmo por acadêmicos e pesquisadores de que o campus reflete a sociedade. Os dados mostram que, ao contrário, o campus é um espelho que distorce a imagem da sociedade ou, dito de outra forma, o campus, como um agente social ativo, aguça as distorções existentes na sociedade (RISTOFF, 2014, p. 731).

Agora vamos analisar os anos de 2013 e 2014, quando a UFAM já havia institucionalizado a política de cotas para verificar se essa realidade havia mudado. Abaixo a tabela com os cursos mais concorridos nesses anos e o perfil étnico racial dos estudantes que adentraram.

Tabela 10 – Perfil dos estudantes pós-política de cotas (continua)

Ano	Curso	Branco	Pardo	Preto	Amarelo	Indígena	Não declarado
2013	Medicina	22	20	3 (N)	3	0	8
2014		27	21	2 (N)	3	0	3

Tabela 11 – Perfil dos estudantes pós-política de cotas (conclusão)

Ano	Curso	Branco	Pardo	Preto	Amarelo	Indígena	Não declarado
2013	Administração (matutino)	15	27	0	1	0	12
2014		9	30	3 (N)	0	1	13
2013	Psicologia	12	9	5 (N)	0	0	4
2014		9	12	3 (N)	0	0	4
2013	Direito (noturno)	12	15	3 (N)	0	0	3
2014		14	14	0	0	0	4

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Em 2013 e 2014 os cursos mais concorridos foram Medicina, Administração (matutino), Psicologia e Direito (noturno). Em 2013 os quatro cursos tiveram 174 vagas ocupadas, desse total, 61 se autodeclararam brancos (35%); 71 se autodeclararam pardos (40,8%); 11 se declararam pretos (6,3%); quatro amarelos (2,2%); nenhum indígena; 27 não se autodeclararam (15,5%). Como podemos perceber, em 2013 ocorreu uma predominância de alunos pardos, de maneira geral, o que já difere dos dois anos anteriores à política de cotas, cuja predominância era branca.

Realidade esta que pode ser percebida também de forma isolada, nos cursos de Direito e Administração. No primeiro 33 vagas foram ocupadas, desses estudantes 12 se autodeclararam brancos (36,6%); 15 parda (45,4%); três pretos (9%); nenhum amarelo e nenhum indígena; três não se autodeclararam (9%). No segundo, foram ocupadas 55 vagas, sendo que 15 desses estudantes se declararam brancos (27,2%); 27 pardos (49%); 1 amarelo (1,8%); nenhum preto; nenhum indígena; 12 não se autodeclararam (21,8%).

No entanto, quando analisamos os outros cursos, Medicina e Psicologia, essa tendência não se mantêm, pois continuam sendo cursos cuja maioria dos estudantes são brancos. Em Medicina dos 56 estudantes, 22 se declararam brancos (39,2%); 20 pardos (35,7%); três pretos (5,3%); três amarelos (5,3%); nenhum indígena; oito não declararam (14,2%). Em Psicologia, 33 estudantes ingressaram, desses, 12 se declararam brancos (36,3%); nove pardos (27,2%); cinco pretos (15,1%); nenhum amarelo e nenhum indígena; quatro não se declararam (12,1%).

Em 2014 nesses quatro cursos foram ocupadas 172 vagas, desse total 59 dos estudantes se autodeclararam brancos (34,3%); 77 pardos (44,7%); oito pretos (4,65%); três

amarelos (1,7%); um indígena (0,58%); 24 não se autodeclararam (13,9%). Esses dados nos mostram que esse ano, manteve a tendência de 2013, de maioria parda nos cursos mais concorridos.

Uma tendência mantida pelos cursos individualmente, exceto Medicina. Medicina continua a se manter um curso majoritariamente branco. Das 56 vagas ocupadas 27 dos estudantes se autodeclararam brancos (48,2%); 21 pardos (37,5%); dois pretos (3,57%); três amarelos (5,3%); nenhum indígena; três não se autodeclararam (5,3%).

Já nos cursos de Administração e Psicologia se invertem e há uma predominância de estudantes pardos. No primeiro curso, das 56 vagas ocupadas, apenas nove se autodeclararam brancos (16%); 30 pardos (53,5%); três pretos (5,3%); um indígena (1,7%); nenhum amarelo; 13 não se declararam (23,2%). Em Psicologia, das 28 vagas ocupadas nove dos estudantes se autodeclararam brancos (32,1%); 12 pardos (42,8%); três pretos (10,7%); nenhum indígena e nenhum amarelo; quatro não se autodeclararam (14,2%). No curso de direito há uma equiparação entre brancos e pardos. Das 32 vagas ocupadas 14 dos estudantes se declararam brancos (43,75%); 14 pardos (43,7%); nenhum preto, amarelo e indígena; quatro não se autodeclararam (12,5%).

Analisando a distribuição por cor dos estudantes nos cursos mais concorridos nos dois anos após a política de cotas percebemos que houve uma alteração na representação dos pardos dentro da universidade, que passam a ser maioria, como podemos ver nos dados a seguir. Dos quatro cursos temos o total de 346 vagas ocupadas, dessas, 120 foram ocupadas por estudantes autodeclarados brancos (34,6%); 148 por pardos (42,7%); 19 por pretos (5,49%); sete por estudantes autodeclarados amarelos (2%); um indígena (0,2%); 51 não se autodeclararam (14,7%).

Quando comparamos esses dados com os dados da representação geral da população do estado do Amazonas segundo o último censo do IBGE, de 2010, percebemos que a população parda continua sub-representada no interior da UFAM, assim como estava nos dois anos antes da política de cotas, no entanto, houve um aumento nessa representação, passando de 32% nos dois anos antes da política para 42,7% dois anos após a institucionalização da política. Já a população branca continua com uma representação maior na universidade do que a sua participação na população geral do estado (24,2%), tendo havido um aumento dessa participação se compararmos os dois anos antes das cotas e os dois anos depois delas, passando de 34,4% para 34,6%.

Com relação à população indígena, essa passa a ser ainda menos representada na Universidade, uma vez que a participação desse grupo sai de 1,2% nos dois anos antes da

política para 0,2% após a política. Isso até parece uma grande contradição, uma vez que a reserva de vagas possui os indígenas como categoria. No entanto, a forma como é configurada a política na universidade combina mais categorias, em que os indígenas tem que competir com preto e pardo, e quem está levando a melhor e ocupando esses lugares são os pardos, uma vez que os dados mostram que sua representação no interior da universidade vem aumentando consideravelmente.

Em relação aos estudantes autodeclarados amarelos, cuja participação na universidade nos dois anos antes da política de cotas era mais representada na universidade que a participação na população geral do estado (0,3%), sofreu aumento, passando de 1,2% nos dois anos antes para 2% nos dois anos depois.

Quando comparamos os dois anos antes da política de cotas e os dois anos após percebemos que ocorreu uma maior representatividade da população preta, parda e amarela na universidade. A parda de forma substancial, enquanto a preta e a amarela de forma mais tímida, contudo, a população indígena teve uma perda de representatividade substancial, como podemos ver no quadro abaixo:

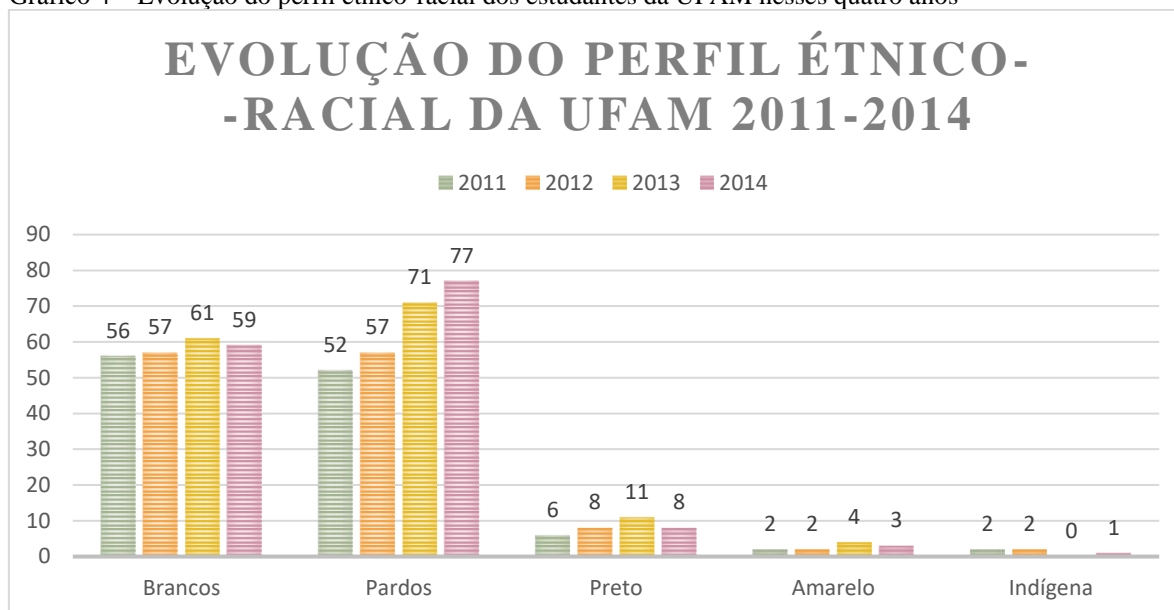
Tabela 12 – Perda de Representatividade Substancial

Cor/etnia	Perfil antes da Lei nº 12.711/2012	Perfil após a Lei nº 12.711/2012
Branca	113	120
Parda	105	148
Preta	14	19
Amarela	4	7
Indígena	4	1
Não declarada	88	51

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Para ilustrar melhor essa situação, montamos um gráfico que busca evidenciar a evolução do perfil étnico-racial dos estudantes da UFAM nesses quatro anos:

Gráfico 4 – Evolução do perfil étnico-racial dos estudantes da UFAM nesses quatro anos



Fonte: Elaborado pela autora com dados do CTIC, 2020

Com relação aos indígenas e como já afirmamos antes, nesses dois anos após a política de cotas, esses perderam espaço. Isso pode ter correlação com a forma como a política está delineada na universidade, que coloca a população preta, parda e indígena para concorrer entre si, e nesse caso a população indígena está perdendo espaço. Uma forma de resolver isso seria criar uma política específica para essa população, já que a Portaria nº 18, no art. 16, parágrafo 2 afirma: “Após a integral implementação das reservas de vagas, as instituições federais de ensino poderão estabelecer regras específicas acerca do disposto no § 1º deste artigo (BRASIL, 2012)”.

Portanto, apesar de a política ter possibilitado uma maior representatividade dos pardos que são a maioria da população no Amazonas, no interior da universidade a redução da participação indígena mostra que de certa forma a política não contribuiu para a representação significativa de todos os grupos étnico-raciais na instituição, não implicando, portanto, no aumento da diversidade étnico-racial e não assegurando um processo de democratização de fato da universidade.

3.2.3 Permanência na UFAM: a implementação de Políticas de Permanência na Universidade Federal do Amazonas

Para além da equidade de acesso entre estudantes oriundos de escola pública e escola privada e grupos étnico-raciais diferentes em proporção condizente com a sua representação

na sociedade, a democratização do ensino superior para acontecer de fato exige um outro fator fundamental, a permanência. Para Araújo (2011) o acesso e a permanência na universidade são fatores fundamentais para o processo de democratização do ensino superior. No entanto, a ênfase na categoria permanência na educação superior ocorre no Brasil após a expansão significativa de cursos e instituições nos anos 1990 na esfera privada e mediante a instauração de políticas públicas voltadas à expansão da educação superior nas instituições públicas, a partir dos anos 2000. Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento de estudos sobre a permanência foi a expansão das políticas focais⁷, que acentuaram a importância do acesso e da permanência das chamadas minorias qualitativas, a partir da perspectiva da inclusão.

Dentre essas políticas focais temos a política de cotas, cuja implementação e institucionalização nas universidades trouxe à superfície um novo dilema, a questão da permanência dos estudantes, uma vez que a democratização do ensino superior não pode ser alcançada assegurando apenas o acesso a esse nível educacional. Portanto, é necessário construir estratégias que permitam a construção de uma trajetória acadêmica bem-sucedida aos estudantes, visto que isso representa a possibilidade de reversão de um quadro social de desigualdade pautado na desigualdade (REIS, 2007, p. 51).

Nesse tópico vamos analisar a permanência dos estudantes na Universidade Federal do Amazonas antes e depois da política de cotas, também a permanência dos estudantes cotistas, além das políticas de permanência institucionalizadas pela UFAM, uma vez que não se pode falar em democratização do ensino superior sem que se assegure a permanência dos estudantes nas instituições de ensino. Para analisar a permanência utilizamos dados relativos à matrícula e à taxa de conclusão/ diplomação (VELOSO; MACIEL, 2015), conforme tabela abaixo:

⁷ As políticas focais destinam-se a parcelas da população trabalhadora ou excluída e têm alcance limitado, pois não atuam sobre as causas da desigualdade social produtora da exclusão (SGUISSARDI, 2015, p.877).

Tabela 13 – Permanência dos estudantes antes da política de cotas

Ano	Curso	Matriculado	Formado
2011	Medicina	56	45
2012		55	34
2011	Administração (matutino)	56	22
2012		57	27
2011	Serviço Social (noturno)	21	7
2012	Enfermagem	28	8
2011	Psicologia	29	13
2012		28	17

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Essa tabela apresenta o índice de permanência dos estudantes antes da política de cotas nos quatro cursos mais concorridos nos anos de 2011 e 2012. O sentido de permanência se refere àqueles estudantes que concluíram o curso. Em 2011, somando os quatro cursos são 162 estudantes, desses, 87 concluíram os cursos e 75 não, o que representa um percentual de 53,7% no índice de permanência. Analisando individualmente percebemos que Medicina é o que apresenta um maior percentual de permanência, dos 56 estudantes 45 concluíram o curso, o que representa um percentual de 80,3%.

No que diz respeito aos outros cursos, o nível de permanência não chega nem a 50%, o que indica um índice de evasão acentuado. Em Administração, dos 56 estudantes que ingressaram no curso apenas 22 concluíram, ou seja, 39,2%. Em Serviço Social apenas sete dos 21 estudantes concluíram, um percentual de 33,3%. Em Psicologia, dos 29 estudantes ingressantes 13 concluíram, um percentual de 44,8% na taxa de permanência.

Em 2012, os quatro cursos mais concorridos foram Medicina, Administração (matutino), Psicologia e Enfermagem. Analisando todos os cursos juntos foram um total de 168 estudantes, desses, 86 concluíram os cursos e 82 não finalizaram a formação, o que indica um percentual de 51,1% de permanência, uma queda em relação ao ano anterior.

Analisando os cursos individualmente Medicina continua com o maior percentual de permanência. Do total de 55 estudantes 34 concluíram o curso, o que representa 61,8%. No

entanto, mesmo sendo o maior, em comparação com o ano anterior, ocorreu um recuo significativo nos estudantes concluintes.

Contudo, se em medicina houve essa queda no percentual de permanência, nos cursos de Administração e Psicologia ocorreu um aumento significativo na permanência. Em Administração, dos 57 estudantes 27 concluíram, um percentual de 47,3%, o que apesar do aumento, ainda representa um índice ínfimo, pois significa que o percentual de evasão é maior. Em Psicologia o aumento não foi apenas significativo como se tornou, ainda, maior que o de evasão. Dos 28 estudantes 17 concluíram, um percentual de 60,7%. Em relação ao curso de Enfermagem, este apresentou o menor dos índices, uma vez que só oito dos 28 estudantes concluíram o curso, cerca de 28,5%.

De maneira geral, analisando esses dois anos, entraram 330 estudantes, desses, 173 concluíram os cursos, o que representa um percentual de apenas 52,4% de permanência. Logo, como falar em democratização do ensino superior se quase metade dos estudantes não permanecem até o final do curso.

Com a introdução da política de cotas compreende-se que grupos com menor poder aquisitivo na sociedade adentraram a universidade e, com isso, enfrentaram diferentes problemas de adaptação ao ambiente acadêmico e, ainda, tiveram maiores dificuldades em concluir os cursos. Sobre isso Ezcurra

[...] relata que entre os desafios enfrentados por esses grupos das camadas desfavorecidas da sociedade na realização da graduação superior está uma preparação acadêmica marcada por um “capital cultural insuficiente en el punto de partida”. Para a autora, esse capital cultural não se refere a apenas certas habilidades cognitivas, mas envolve alguns hábitos que facilitam a vida acadêmica, como ter metodologia para ler e estudar. Além disso, engloba outros fatores como as expectativas sobre o próprio desempenho, o compromisso ou o engajamento estudantil, a quantidade e a qualidade do tempo que dedicam para o estudo e outras atividades acadêmicas. Outro aspecto importante é que esses alunos se constituem na primeira geração de acadêmicos de suas famílias e tendem a apresentar um comportamento de pouca confiança em si mesmos, baixa expectativa sobre seu desempenho e, principalmente, um grande medo do fracasso (EZCURRA, 2011 *apud* COSTA; DIAS, 2015, p. 55).

Analisando os dados anteriores, é nítido que na UFAM os estudantes possuem dificuldade de permanecer nos cursos, porém, neste estudo, não foi possível precisar os motivos. No entanto, podemos verificar se a política de cotas acentuou esses dados e como a UFAM tem trabalhado essa questão. Na tabela abaixo os dados sobre permanência nos quatro cursos mais concorridos em 2013 e 2014:

Tabela 14 – Permanência dos estudantes nos cursos

Ano	Curso	Matriculado	Formado
2013	Medicina	56	35
2014		56	42
2013	Administração (matutino)	55	19
2014		56	26
2013	Direito (noturno)	33	22
2014		32	16
2013	Psicologia	30	17
2014		28	13

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

O quadro acima indica a permanência nos cursos mais concorridos nos anos de 2013 e 2014. No ano de 2013, em uma análise geral dos quatro cursos, foram 174 estudantes, desses, 93 concluíram o curso, um percentual de 53,4%. Analisando os cursos individualmente nesse ano, o maior percentual de permanência concentra-se no curso de Direito. Dos 33 estudantes que ingressaram 22 concluíram, um total de 66,6%.

No curso de Medicina, dos 56 estudantes que ingressaram 35 concluíram, o que representa uma taxa de 62,5%. No curso de Psicologia de 30 estudantes 17 concluíram, possui uma taxa de 56,6%. O menor percentual foi percebido no curso de Administração, em que de 55 estudantes apenas 19 concluíram, um percentual 34,5%.

No ano de 2014, foram um total de 172 estudantes que ingressaram nos quatro cursos, desses, 97 concluíram, o que representa um percentual de 56% na taxa de permanência. Nesse ano, o curso com maior taxa de permanência é Medicina, já que dos 56 estudantes ingressantes 42 concluíram, ou seja, 75%. O curso de Direito, que em 2013 foi mais concorrido, apresenta agora uma taxa de 50%, pois dos 32 estudantes apenas 16 concluíram. Os cursos de Administração e Psicologia tiveram taxa de permanência igual, 46%. No primeiro foram 56 estudantes que ingressaram e somente 16 concluíram, no segundo, dos 28 estudantes 13 concluíram.

Quando analisamos esses quatro cursos ao longo dos dois anos, temos um total de 346 estudantes, desses, 177 concluíram os cursos, o que representa um percentual de 51,1%. Se comparamos os percentuais dos dois anos antes de 2011 e 2012 e os dois anos após a

política percebemos uma ligeira queda na taxa de permanência, passando de 52,4% para 51,1%.

Esses dados apontam para a necessidade por parte da universidade de desenvolvimento de políticas que assegurem que os estudantes possam concluir o curso, uma vez que assegurar possibilidades de acesso sem condições de permanência fragiliza e inviabiliza os objetivos do processo de democratização desejado, podendo reforçar teorias que tomam como base a meritocracia. Em relação aos estudantes cotistas vamos verificar abaixo a real situação deles:

Tabela 15 – Número de acesso e permanência de alunos cotistas

Ano	Curso	Matriculado	Formado
2013	Medicina	7	7
2014		15	10
2013	Administração	7	2
2014		14	8
2013	Direito	3	3
2014		8	4
2013	Psicologia	7	2
2014		7	3

Fonte: Produzido pela autora com dados do CTIC, 2020

Essa tabela evidencia que a política de cotas em si não é suficiente para a democratização do ensino superior, uma vez que assegura o acesso, mas não a permanência dos estudantes. Se não houver políticas que assegurem condições mínimas aos estudantes cotistas de permanecerem na universidade, a luta travada para que grupos historicamente excluídos do acesso a esse nível de ensino pudessem adentrar poderá ser comprometida. Partindo desse pressuposto, a Universidade Federal do Amazonas institucionalizou diversos programas que pudessem auxiliar os estudantes no processo de se manter no curso e adquirir uma formação de qualidade, com enfoque principalmente naqueles oriundos da educação pública.

A obtenção de dados sobre os programas ocorreu a partir da consulta da página institucional da universidade, no site foi possível identificar uma série de programas, tais

como: Auxílio Acadêmico, Auxílio Moradia, Auxílio PECTEC, Auxílio Matdac, Auxílio Creche, Bolsa Permanência (MEC), Auxílio Inclusão Digital, Auxílio Emergencial e, ainda, um auxílio temporário no ano de 2020 como parte das ações da Universidade no cenário da pandemia de COVID-19. É importante ressaltar que esses auxílios englobam diversas áreas da vida dos estudantes, que abrangem tanto aspectos pessoais quanto acadêmicos, que se não levados em consideração podem se constituir em um potencial motivo para a evasão da universidade.

No entanto, esses programas não são iniciativas próprias da universidade, são todos oriundos do decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Os objetivos desse programa são:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Assim, as instituições federais implementaram o PNAES de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior. Esse decreto estabelece, no Art. 3, parágrafo primeiro:

§ 1o As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:
I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Portanto, com base nas orientações do decreto a UFAM estabeleceu os programas acima relatados. Em relação ao Programa Auxílio Acadêmico, este “destina-se a apoiar o discente que se encontre em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a custear parcialmente gastos com transporte público municipal urbano e material didático pedagógico de baixo custo”, possuindo o valor integral de R\$ 300,00 (trezentos reais) (UFAM, 2020). Como bem sabemos, mesmo a universidade sendo pública, existem gastos com transporte e material didático, e assegurar que os estudantes tenham como arcar com esses custos é fundamental para a sua permanência e conclusão no/do curso.

Para além desse, existem outros auxílios que englobam questões didáticas referentes propriamente a sua condição de estudantes, são eles o Auxílio Inclusão Digital e o Auxílio MATDAC. Em relação ao primeiro, “trata-se de auxílio financeiro prestado ao estudante, de caráter pessoal e intransferível, destinado a aquisição de notebook e sistemas operacionais e/ou aplicativos de escritório que contribuam para a inclusão digital e realização das atividades acadêmicas”. O auxílio pode chegar a R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), e não possui vagas fixas (UFAM, 2020).

Em relação ao segundo, o Auxílio Material Didático de Alto Custo (MATDAC), trata-se de auxílio financeiro, de caráter pessoal e intransferível, destinado a compra de materiais de alto custo de uso individual que sejam obrigatórios e previstos nas disciplinas curriculares, de modo a proporcionar a realização das atividades práticas indispensáveis para o aproveitamento na etapa curricular dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Artes Visuais, Enfermagem, Música, Odontologia, Biotecnologia, Engenharia de Alimentos e Engenharia Química (UFAM, 2020).

Esse auxílio é fundamental para que estudantes de baixa renda possam ingressar e permanecer em cursos elitizados, que mesmo na universidade pública possuem alto custo com materiais didáticos. Em relação aos materiais pedagógicos de alto custo, serão considerados apenas os itens indispensáveis para o acompanhamento e a realização de atividades práticas desenvolvidas nas disciplinas curriculares dos cursos citados, conforme critérios e projetos didáticos estabelecidos pelos/as professores/as das respectivas disciplinas, constantes na Relação de Materiais. Esse auxílio pode chegar a R\$ 3.000,00 (três mil reais) (UFAM, 2020).

Para além das questões didáticas a universidade tem considerado outros aspectos da vida estudantil, como a moradia e a familiar, dois elementos que podem implicar em maior abandono dos estudos. No caso da moradia, temos o Programa Auxílio Moradia, que foi instituído na UFAM por meio da Portaria nº 0315/2013 e como o próprio nome já anuncia “destina-se a custear parcialmente os gastos com aluguel, do discente que se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que passou a residir na cidade do campus exclusivamente para cursar graduação na UFAM e que mantenha a condição de inquilinato mesmo em compartilhamento de aluguel devidamente comprovado (UFAM, 2020). Nessa modalidade, são ofertadas um total de 100 vagas, sendo que 5% são reservadas para estudantes com deficiência. O valor desse auxílio também é de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Nesse mesmo ano foi institucionalizado o programa Bolsa Permanência, criado em 2013 pela Portaria Normativa nº 389, cujo objetivo no Art. 3º:

I - viabilizar a permanência, no curso de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas; II - reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil; e III - promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico (BRASIL, 2013).

Essa bolsa tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica (BRASIL, 2013).

Em relação ao aspecto familiar, temos o auxílio creche que “[...] refere-se a auxílio financeiro para estudantes que se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que necessitem do subsídio para custear despesas referentes à manutenção de creche ou similar ou cuidador para os/as filhos/as menores de 06 (seis) anos de idade que não tenham com quem ficar durante o desenvolvimento de suas atividades acadêmicas”. Esse auxílio, cujo valor é de R\$ 300,00 (trezentos reais), foi estabelecido para contribuir para a diminuição do índice de evasão de estudantes, diretamente influenciada pela condição de maternidade ou paternidade (UFAM, 2020).

Outro programa instituído nesse sentido foi o Auxílio Emergencial, cujo público-alvo são estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais da UFAM, com perfil socioeconômico de renda per capita de até 0,5 salário mínimo nacional vigente, prioritariamente oriundos de escola pública (estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas). Esse auxílio consiste em repasse financeiro no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), concedido por até três meses, ao discente que esteja em situação de vulnerabilidade socioeconômica emergencial e transitória, com alto risco de evasão por impossibilidade de suprimento de necessidades básicas da vida universitária, podendo ser prorrogado por até três meses, sujeito a avaliação sócio pedagógica (UFAM, 2020).

Outro auxílio disponibilizado pela universidade e que é importante para uma formação mais global dos estudantes é o Programa de Apoio à Participação em Eventos Científicos, Tecnológicos, Esportivos e Culturais (PECTEC). Esse é um auxílio que consistirá em passagem aérea, fluvial ou terrestre e ajuda de custo de acordo com a duração do evento ou para pagamento de inscrição e/ou aquisição de equipamentos e/ou vestuário a serem utilizados no evento.

A partir da análise desses programas é válido dizer que a Universidade Federal do Amazonas tem implementado ações com a finalidade de aumentar o índice de permanência e conclusão dos cursos. No entanto, essas ações possuem uma natureza limitada, não só pelo próprio valor da bolsa ofertada, que nem sempre condiz com as reais necessidades dos estudantes, quanto pelo número limitado disponibilizado, uma vez que ao ser comparado com a população estudantil da UFAM, chega a não ser nem o mínimo necessário.

Portanto, a efetiva democratização da educação, para além da equidade de oportunidades educacionais entre estudantes oriundos de escolas públicas e privadas, e entre grupos étnico-raciais diferentes, que é justamente o que estamos discutindo nesta subseção, deve vir acompanhada de medidas que auxiliem os estudantes e contribuam para minimizar as situações de repetências e evasão, de modo a contribuir com maior justiça social. Para tanto, faz-se necessária uma maior preocupação das instituições de ensino com a inclusão e que, portanto, precisam ser criadas condições para a permanência e o sucesso dos estudantes na educação superior, quando estes apresentam dificuldades decorrentes de sua trajetória de escolarização (LOURDES; GOURGEL, 2016). No entanto, essas condições de permanência precisam ir além do apoio financeiro, que é basicamente o modelo que a UFAM instituiu, é necessário também investir na permanência simbólica dos estudantes, que são ações voltadas para o acompanhamento e o acolhimento dos acadêmicos na instituição (MARQUES; REAL; OLIVEIRA, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa intitulada “Política de cotas e democratização do ensino superior: desdobramentos na Universidade Federal do Amazonas” buscou compreender como a política de cotas materializada na Lei nº 12.711/2012 contribui para o processo de democratização do ensino superior, focalizando o caso particular da Universidade Federal do Amazonas.

Para além disso, trata-se de uma pesquisa cuja motivação parte de experiências pessoais e que possibilita, de certa forma, não só a compreensão da temática, objetivo primário da pesquisadora proponente, mas também a contribuição com a construção de conhecimento de uma temática relativamente nova no campo da pesquisa, como pudemos constatar com a busca na BDTD.

O referencial teórico-metodológico utilizado na pesquisa tem por base o enfoque marxista, uma vez que considera que o estudo de uma política educacional requer, para a apreensão de sua essência, considerar a correlação de diferentes forças no processo pelo qual se define e se implementa uma política pública. Tal processo é marcado por interesses econômicos, políticos e ideológicos, já que a política educacional não se define sem disputas, sem contradições, sem antagonismos de classe (MASSON, 2012).

Os dados aqui utilizados são constituídos por informações extraídas das bases legais que regem a educação no país (constituições, LDB’s, leis, decretos, resoluções) e em dados institucionais fornecidos pela UFAM a partir do portal ESIC, que atualmente é denominado Fala.BR, e pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC), além dos diversos referenciais bibliográficos. Os dados catalogados nos documentos e demais fontes obtidas foram agrupadas e interpretadas como parte de um movimento que contempla o aporte teórico e legal para que tenhamos o estabelecimento da política em dois planos: o da idealidade e o da realidade (GARCIA, 2014).

A dissertação está estruturada em três seções, que compreendem o seguinte percurso, primeiro uma reconstituição histórica acerca do desenvolvimento da política educacional brasileira, para assim situarmos a luta pela democratização do ensino superior e pela política de cotas. Em um segundo momento situamos o contexto político-educacional em que se deu a construção da política de cotas, evidenciando tanto os interesses econômicos manifestados pelos organismos multilaterais a partir das políticas implementadas no ensino superior brasileiro como os interesses sociais, cujos expoentes eram os movimentos sociais,

principalmente o movimento negro. Em um terceiro momento, apresentamos, a partir de dados, como a política de cotas tem contribuído para o processo de democratização do ensino superior de maneira prática.

Portanto, no primeiro momento, a que se refere a Seção I, tornou-se imprescindível a compreensão de como a política educacional foi construída e desenvolvida no Brasil, e como isso implicou na exclusão de grande parte da população do acesso à educação tanto em relação à educação básica, quanto no que diz respeito ao ensino superior. Logo, realizamos um retrospecto histórico acerca do desenvolvimento da política educacional brasileira, começando no período de colonização e indo até o final do século XX.

O primeiro tópico tratou prioritariamente da educação básica, em que realizamos uma análise conceitual e temática sobre os principais elementos que identificam e caracterizam a política em educação, para em seguida situar historicamente o desdobramento da política educacional brasileira. De maneira geral, quando analisamos a política educacional brasileira ao longo da história, percebemos que no seu desenvolvimento estava alicerçadas as questões de classe que são demandas relacionadas ao modo de reprodução capitalista, relacionadas aos interesses políticos, sociais e econômicos das elites. Como resultado, não se registrou uma educação como direito de todos e dever do estado como base da preocupação do poder público instituído historicamente até os dias de hoje.

No segundo tópico, realizamos um resgate histórico do desenvolvimento da política de ensino superior no Brasil, que evidenciou que historicamente esse nível educacional esteve voltado para atender aos interesses das elites e isso implicou na dificuldade de acesso dos estudantes dos estratos sociais mais baixos a esse nível de ensino, constituindo-se em um verdadeiro privilégio dos mais aquinhoados materialmente, fato esse que legitima toda a luta travada pelos movimentos sociais para a democratização do acesso ao ensino superior.

O terceiro tópico procurou evidenciar, de uma maneira mais específica, como se desenvolveu a política educacional no Brasil e como isso implicou na quase completa inacessibilidade da população negra à educação. Além disso, procuramos evidenciar como as teorias raciais de branqueamento, de democracia racial (que mais tarde se tornou um mito) operou para que as demandas da população negra fossem negligenciadas e as consequências disso para o acesso aos bens sociais, tais como o ensino superior foram tão ferrenhas que são percebidas até hoje.

No geral, a primeira seção foi construída para servir de base e explicar a profunda desigualdade de acesso ao ensino superior no final do século XX e que ainda hoje prevalece. Desigualdade essas que embasaram e justificaram a luta do movimento negro por adoção de

políticas que oportunizasse um acesso de maneira mais equitativa da população negra ao ensino superior. E foi justamente esse movimento que iniciou a luta pela política de cotas que é o objeto dessa pesquisa.

Após esse primeiro momento, compreendido o fundamento da política de cotas, tornou-se necessária a contextualização da trajetória de construção da política, o que ocorreu na Seção II da dissertação, dividida agora em quatro tópicos básicos de análise. O primeiro tópico retratou a construção da política que se deu em um cenário de reforma do ensino superior, deflagrada a partir da reforma do Estado, onde diversos organismos multilaterais influenciaram diretamente nos rumos tomados nesse nível educacional, principalmente nas políticas implementadas, dentre as quais estão Reuni, Prouni e Fies. O resultado dessa empreitada foi justamente a privatização do ensino superior, com o financiamento público a instituições privadas, que apesar dessa característica também atendia reivindicações dos movimentos sociais, que lutavam para que grupos historicamente excluídos pudessem acessar esse nível de ensino.

No secundo tópico abordamos a luta do movimento negro por políticas de ações afirmativas que combatessem a discriminação e seus efeitos, vivenciada historicamente por essa população e que assegurassem a estes igualdade de oportunidades, de direitos e de acesso aos bens sociais. No terceiro tópico analisamos a luta do movimento negro e as primeiras medidas adotadas pelo Estado brasileiro no sentido de atender a essas demandas. No quarto e último tópico concentramo-nos nas políticas de cotas de fato, evidenciando toda a trajetória de construção da política em si, de forma mais específica, as primeiras universidades que experimentaram esse tipo de política, a tramitação no congresso, a configuração dada a política, até o momento em que foi sancionada a Lei nº 12.711/2012 e os primeiros resultados da inserção de cotas no ensino superior.

Essa seção procurou evidenciar a luta pela democratização do ensino superior, que vivia um processo de expansão pela rede privada, ao mesmo tempo que os movimentos sociais se mobilizavam para reivindicar a igualdade de acesso ao ensino superior. De forma geral, evidenciamos a criação da política de cotas como uma conquista na luta por equidade de oportunidades educacionais, principalmente para a população negra e para a população pobre.

Após todo esse processo de contextualização acerca da política de cotas, para analisarmos como a política contribuiria para a democratização do ensino superior, empreendemos um estudo sobre a implementação desta na Universidade Federal do

Amazonas, dando início assim à nossa terceira seção, que se apresentou em pelo menos três momentos de apresentação e análise de dados.

No primeiro tópico dessa sessão realizamos a contextualização das políticas de ação afirmativa no contexto amazônico com ênfase na implementação da política de cotas pelas universidades federais. No segundo tópico, concentramo-nos no processo de implementação da política e no delineamento desta na universidade e a partir do terceiro tópico começamos a análise de dados na Universidade Federal do Amazonas.

Iniciamos pela origem educacional dos estudantes, que antes da política era a maioria da rede privada, o que não é equivalente, pois a grande maioria dos estudantes do Amazonas são oriundos da rede pública de ensino. Após a institucionalização da política, no ano de 2014, vislumbramos os indicadores de uma possível democratização da universidade, uma vez que neste ano os estudantes oriundos de escola pública se tornaram a maioria.

A segunda análise se relaciona ao perfil étnico-racial, e percebemos que antes da política a maioria dos estudantes se autodeclaravam brancos, sendo que na representação geral da população do estado são duas vezes menos que os pardos. Após a implementação da Lei nº 12.711/2012, houve o aumento da representatividade da população parda na universidade, e estes se tornaram maioria, por outro lado, os indígenas, que são um dos beneficiários da política, tiveram menor participação, implicando diretamente no processo de democratização do acesso ao ensino superior.

No terceiro tópico, discutimos a questão da permanência, por se constituir uma condição vital para os planos de democratização do ensino superior. Portanto, verificamos que tanto antes como após a política de cotas o índice de permanência é mediano, ficando entre 52,4% e 51,1% no pós-política. Além disso, ao analisar a permanência dos cotistas, vislumbrou-se que os estudantes cotistas estão evadindo da universidade, o que implica diretamente na necessidade de política de permanência, programas que embora desenvolvidos diversamente pela UFAM tem ainda seu alcance limitado pelo número de bolsas ofertados e pelo valor das bolsas.

Portanto, todo esse estudo e pesquisa nos fizeram compreender que em se tratando de democratização do ensino superior a Lei nº 12.711/2012 é uma política fundamental, pois assegura um processo de acesso menos desigual entre os candidatos que têm a pretensão de ingressar em uma universidade pública. No entanto, no contexto amazônico existem especificidades que foram relatadas, como a questão geográfica e territorial que impõem certas limitações a estudantes e acabam se tornando mais um fator de desigualdades. Também evidenciamos a questão dos povos tradicionais, que poderia ser levada em conta no processo

de delineamento da política de cotas na Universidade Federal do Amazonas, assim como é feito em outras universidades da região como a Universidade Federal do Pará, a Universidade Federal do Oeste do Pará e a Universidade Federal do Tocantins, promovendo uma inclusão que desse conta de nossa realidade e de nossas especificidades, fazendo da universidade um lugar que refletisse a diversidade de nossa sociedade e não a mera implementação da política tal como foi estabelecida.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 143-166, 2006.

ALBUQUERQUE, R. F.; PEDRON, C. A trajetória histórica das ações afirmativas em uma universidade pública brasileira. **Mouseion**, Canoas, n. 28, p. 99-109, 2017.

ALMEIDA, M. A. B.; SANCHEZ, L. Os negros na legislação educacional e educação formal no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 2, p. 234- 246, 2016.

_____. Implementação da Lei 10.639/2003 - competências, habilidades e pesquisas para a transformação social. **Pro-Posições**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 55-80, 2017.

ALVARENGA, C. F. et al. Desafios do ensino superior para estudantes de escola pública: um estudo na UFLA. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 6, n. 1, p. 55-71, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011.

ARAÚJO, Márcia Luíza Pires. A Escola primária da Frente Negra em São Paulo (1931-1937). In: OLIVEIRA, I. et al (org.). **Negro e Educação 4: Linguagens, resistências e políticas públicas**. São Paulo: Anped, 2007.

ARAÚJO, Mickaely Moreira. A trajetória da educação no Brasil na perspectiva da luta de classes. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo13/atrajetiadaeducacaonobrasilnaperspectivadatuladeclasses.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ASCOM, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Pioneiros no Brasil: Sistema de Cotas na UERJ completa 15 anos. **Jornal Online Terceira Via**. 2019. Disponível em: <https://www.jornalterceiravia.com.br/2019/11/20/pioneiro-no-brasil-sistema-de-cotas-na-uerj-completa-quinze-anos/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BATISTA, Neusa Chaves. Cotas para o acesso de egressos de escolas públicas na Educação Superior. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 41-65, 2018.

BECKER, P.; RAVELOSON, J. A. **O que é Democracia?**. Luanda: Friedrich Ebert Stiftung, 2011. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/08202.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: Fundamentos e História**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELTRÃO, J. F.; BRITO FILHO, J. C. M.; MAUÉS, A. G. M. Das ações afirmativas na Universidade Federal do Pará. **Caderno do GEA**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 05-13, 2012.

BEZERRA, T. O. C.; GURGEL, C. R. M. A política pública de cotas em universidades, enquanto instrumento de inclusão social. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 95-117, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.824%2C%20DE%202011,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso: 12 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.034, de 20 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, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9034.htm#:~:text=D9034&text=Alterar%20o%20Decreto%20n%C2%BA,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso: 12 dez. 2020.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 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#:~:text=L13409&text=LEI%20N%C2%BA%2013.409%2C%20DE%202016,das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20federais%20de%20ensino. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.096%2C%20DE%2013%20DE%20JANEIRO%20DE%202005.&text=Institui%20o%20Programa%20Universidade%20para.2004%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111645.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. 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/112711.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso: 12 dez. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 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. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 9, de 05 de maio de 2017. Altera a Portaria Normativa MEC no 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRITO, Rosa Mendonça de. Elementos constitutivos do processo de pesquisa e de construção de conhecimento. In: _____. **Caminhos Metodológicos do processo de Pesquisa e de Construção de Conhecimento** (Org.). Manaus: Edua, 2016.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 73/1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>.

Acesso: 12 dez. 2020.

CANAN, Silvia Regina. **Influência dos Organismos Internacionais nas políticas educacionais**: só há intervenção quando há consentimento? Campinas: Mercado de Letras, 2016.

CARVALHO, José Jorge de. **A política de cotas no ensino superior**: ensaios descritivo e analítico do mapa das ações afirmativas no Brasil. Brasília: CNPQ, 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 13. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes. Sistema universal e sistema de cotas para negro na universidade de Brasília: um estudo de desempenho. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2365>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs). **500 anos de educação no Brasil**. 5.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, Vol. III: século XX. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DIAS, S. M. B.; DA COSTA, S. L. A permanência no ensino superior e as estratégias institucionais de enfrentamento da evasão. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17/18, 2015.

DOS SANTOS, Jocéli Domanski Gomes. **A lei 10.639/03 e a importância de sua implementação na educação básica**. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1409-8.pdf>. Acesso em 12 dez. 2020.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs). **500 anos de educação no Brasil**. 5.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em revista**. 2006, n.28, pp.17-36.

FERES JUNIOR, J.; DAFLON, V. T. Política da Igualdade racial no ensino superior. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 5, p. 31-43, 2014.

FERREIRA JR, Amarílio. **História da Educação Brasileira**: da Colônia ao século XX. São Carlos: EDUSFCAR, 2010.

FERREIRA JR, A.; BITTAR, M.. Elitismo e Exclusão: a trajetória de 500 anos da educação brasileira. **Série-Estudos**. Campo Grande-MS, 2000. Disponível em: <http://www.gpec.ucdb.br/projetos/revistas/index.php/serie-estudos/article/viewFile/25/25>. Acesso em: 12 dez. 2020.

FILARDI, André Moura Blundi. Desenvolvimento do Reuni: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas críticas**, v. 20, n. 43, p. 563-582, 2014.

FILARDI, André Moura Blundi. Desenvolvimento do Reuni: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v.20, n.43, p. 563-582, set/dez. 2014.

FRANCISCO FILHO, Geraldo. **A educação brasileira no contexto histórico**. 3. ed., rev. Campinas: Alínea, 2013.

FREIRE, Jeane de Amorim. Ações Afirmativas no contexto das políticas neoliberais: A implementação do sistema de cotas na Ufam. Dissertação (Mestrado em serviço social) - Instituto de Ciências humanas e letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5982>. Acesso em: 12 dez. 2020.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 7. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

FREITAS, Jefferson B. et al. **Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais**. Rio de Janeiro: IESP, 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica, social e capitalista. São Paulo: Cortez, 2010.

GARCIA, Fabiane Maia. **Estado, Democracia e autonomia**: uma análise das políticas e práticas no cotidiano escolar. Tese (Doutorado em Ciência da Educação) - Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2014. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38429>. Acesso em: 12 dez. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GIRON, Graziela Rossetto. Reflexões sobre a história das políticas educacionais no Brasil. **Portal educação**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/nutricao/reflexoes-sobre-a-historia-das-politicas-educacionais-no-brasil/57059>. Acesso em: 12 dez. 2020.

GISI, M. L.; PEGORINI, D. G. As políticas de acesso e permanência na educação superior: a busca da igualdade de resultados. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 20, p. 21-37, 2016.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas**. Brasília: MEC/Secadi, 2005.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira. Negros e Educação no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 5.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

GONÇALVES, L. A. O.; SILVA, P. B. G. Movimento negro e educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 15, p. 134-158, set.-dez. 2000.

GUIMARÃES, José Luiz. Do Fundef ao Fundeb: uma breve reflexão sobre as recentes mudanças no financiamento da educação brasileira. **Objetos educacionais Unesp**. São Paulo, 2010. Disponível em: https://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/35?locale=pt_BR. Acesso em: 12 dez. 2020.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

HILSDORF, Maria Lucia Spedo. **História da educação brasileira**: leituras. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

IANNI, Octávio. **Raças e classes sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

JESUS, Vinicius Mota de. Do Silêncio ao Estatuto da Igualdade Racial: os caminhos da igualdade no direito brasileiro. Dissertação (Mestrado em direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-112336/pt-br.php>. Acesso em: 12 dez. 2020.

JOVINO, Ione da Silva. Imagens de criança e infância negras na iconografia do século XIX. In: OLIVEIRA, Iolanda et al (Org.). **Negro e Educação 4**: Linguagens, resistências e políticas públicas. São Paulo: ANPED, 2007.

JÚNIOR, J. F.; DAFLON, V. T. Políticas da igualdade racial no ensino superior. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 5, p. 31-44, 2014.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2013.

KRAINSKI, Luiza Bittencourt. Desafios do ensino superior para estudantes de escola pública: um estudo na UEPG. In: IX ENCONTRO NACIONAL HOSPITALAR – ENAEH E III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS – EDUCAÇÃO. **Anais eletrônicos**. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/16175_9324.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

LOPES, Cristina. **Cotas raciais**: por que sim? 2. ed. Rio de Janeiro: Ibase, 2006.

LUZ, Itacir Marques. Compassos letrados: profissionais entre a instrução e o ofício em Pernambuco (1830-1860). In: OLIVEIRA, Iolanda et al. (Orgs). **Negro e Educação 4**: Linguagens, resistências e políticas públicas. São Paulo: Ação Educativa, ANPED, 2007.

MACIEL, Regimeire Oliveira. Ações Afirmativas na Universidade Federal do Maranhão. **Revista brasileira de Estudos Pedagógico**, Vol. 93, nº 233, p. 189-214, 2012. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/62.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MANCEBO, D.; MAUÉS, O.; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 37-53, 2006.

MAPA do ensino superior aponta maioria feminina e branca. **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MARCON, T.; PASINATO, D. Estado e política de educação no brasil: concepção de público no manifesto de 1959. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9. **Anais eletrônicos**, ANPED SUL, 2012. Disponível em: https://www.ucs.br/ucs/tplAnped2011/eventos/anped_sul_2012/grupos_de_trabalho/anais/. Acesso em: 12 dez. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, E. P. S.; REAL, G. C. M.; OLIVEIRA, J. Paula. Acesso e permanência na educação superior: desafios e alcances das políticas de assistência estudantil na UFGD. In: XXIV SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, **Anais eletrônicos** 2016. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_5/5-013.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

MARTINS, Carlos Benedito. **O ensino superior brasileiro nos anos 90**. São Paulo em perspectiva, V.14, n.1, p.41-60, 2000.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9. **Anais eletrônicos** ANPED SUL, 2012. Disponível em: Acesso em: 12 dez. 2020.

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas**. Brasília: MEC/Secadi, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil**: da Constituição ao Golpe de 2016. 1.ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão popular, 2019.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação e lutas sociais no brasil pós-ditadura: da democratização à ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 54, p. 242-262, dez/2013.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTEIRO, A. J.J; FURTADO, L. A. N. Memória e política da educação de negros no Brasil: breve perspectiva entre a colonização e os dias atuais . In: CARVALHO, C. R. de;

NOGUERA, R.; SALES, S. R. (Org.). **Relações étnico-raciais e educação: contextos, práticas e pesquisa**. Rio de Janeiro, EDUR, 2013.

MOROSINI, Marília Costa. O ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, Vol. III: século XX. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOURÃO, A. R. B; ALMEIDA, C. A. G. A reforma do ensino superior brasileiro. **Revista Amazônica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas**. Manaus, ano 11, n. 1, p. 107-123, jan./jun. 2006.

MOURA, M. R. S. de; TAMBORIL, M. I. B. “Não é assim de graça!”: Lei de Cotas e o desafio da diferença. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 22, n. 3, p. 593-601, 2018.

MÜLLER, Maria Lúcia Rodrigues. **Educadores & alunos negros na Primeira República**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2008.

MUNANGA, Kabengele. Considerações sobre as ações afirmativas no ensino superior. In: PACHECO, J. Q.; SILVA, M. N. da (Orgs.). **O negro na Universidade: O direito a inclusão**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2007.

NETO, Antônio Cabral. Democracia: Velhas e Novas Controvérsias. **Estudos de Psicologia**. Natal, Vol. 2, n.2, p. 287-312, 1997.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, G. R. M.; JUNIOR, P. R. F. T. (Orgs.). **Heteroidentificação e Cotas Raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, IFRS campus canoas, 2018.

OLIVEIRA, O. F. de; MACHADO, E. A. Ação Afirmativa como política de Estado no Brasil: considerações sobre obrigatoriedade do ensino de histórias e culturas africanas, afro-brasileiros e indígenas na educação básica. In: CARVALHO, C. R.; NOGUERA, R.; SALES, S. R. (Org.). **Relações étnico-raciais e educação: contextos, práticas e pesquisa**. Rio de Janeiro, EDUR, 2013.

PALMA FILHO, João Cardoso. A educação brasileira no período de 1930 a 1960: A Era Vargas. **Objetos educacionais Unesp**. São Paulo, Vol. 2, n.2, p. 287-312, 1997.

PEDUZZI, Pedro. **Mapa do Ensino Superior aponta maioria feminina e branca**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-05/mapa-do-ensino-superior-aponta-para-maioria-feminina-e-branca#:~:text=O%20estudante%20das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20de.de%20at%C3%A9%20dois%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PIRES, Marília Freitas de Campo. O materialismo histórico dialético e a Educação. **Interface-Comunicação, Saúde e Educação**, Vol.1, n. 1, p. 83-94, 1997.

PONTES, H.; BARROSO, M. **Taxa de ingresso do ensino superior é maior entre alunos da rede privada**, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23300-taxa-de-acesso-ao-nivel-superior-e-maior-entre-alunos-da-rede-privada>. Acesso em: 12 dez. 2020.

REIS, Dyane Brito. Acesso e permanência de negros(as) no Ensino Superior: o caso da UFBA. In: LOPES, M. A.; BRAGA, M. L. S. (Orgs.). **Acesso e Permanência da população negra no ensino superior**. Brasília, UNESCO, 2007.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.346 de 11 dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/CCJ/AP/AP2009/AP200903181_CotasRaciais_AUGUSTOWERNECK.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 19, n. 3, p. 723-747, 2014.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro. **São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho**, v. 8, p. 91, 1991.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. **O Movimento Negro e o Estado (1983-1987)**. 2. ed. Campinas, SP: Cone, 2001.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Sérgio Pereira dos Santos. **Os ‘intrusos’ e os ‘outros’ quebrando o aquário e mudando os horizontes**: as relações de raça e classe na implementação das cotas sociais no processo seletivo para cursos de graduação da UFES-2006-2012. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/1429>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SAVIANI, Demerval. A política Educacional no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, Vol. III: século XX. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil?. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez, 2015.

_____. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SILVA FILHO, P.; CUNHA, E. O. As políticas de ações afirmativas na educação superior no Brasil sob a ótica da equidade. In: IV CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO / VII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Porto, 2014. Disponível em: https://www.anpae.org.br/IBEROAMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/PenildonSilvaFilho_GT2_Integral.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

SILVA, Elizangela de Almeida. Educação, Movimentos Negros e ações afirmativas no Amazonas. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação da UFAM., 2018. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6816>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SILVA, Vanessa Patrícia Machado. O processo de formação da Lei de cotas e o racismo institucional no Brasil. Dissertação (Mestrado em sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24368>. Acesso em: 12 dez. 2020

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa: uma política pública que faz a diferença. In: PACHECO, J. Q.; SILVA, M. N. (Orgs.). **O negro na Universidade: o direito a inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.

SISS, Ahyas. Afro-brasileiros, políticas de ação afirmativa e educação: algumas considerações. In: 25ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2002, Caxambu/MG. Educação, manifestos, lutas e utopias. Rio de Janeiro: ANPED, 2002. p. 1-285. Acesso em: 12 dez. 2020.

SOUZA, Everton Aparecido Moreira de. História da Educação no Brasil: elitismo e a exclusão no ensino. **Cadernos da Pedagogia**. São Carlos, Ano 12 v. 12 n. 23 jul/dez 2018.

TELES, Tayson Ribeiro. Política de cotas do ensino superior brasileiro: uma análise percuciente in faciem do princípio constitucional da igualdade. **Iusgentium**, v.12, n.6 - jul/dez 2015.

TREVISOL, J. V.; NIEROTKA, R. L. “Lei das cotas” e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior público brasileiro. **Quaestio-Revista de Estudos em Educação**, v. 17, n. 2, p. 573-593, 2015.

UFAM, Universidade Federal do Amazonas. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Resolução nº 044/2015. Estabelece bonificações para os candidatos aos cursos de graduação da UFAM que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições de ensino situadas no Estado do Amazonas. Disponível: <http://www.icet.ufam.edu.br/wp-content/uploads/2015/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-044-2015.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UFAM, Universidade Federal do Amazonas. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Resolução nº 010/2016. Regulamenta a política de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas na Pós-Graduação Stricto Sensu da UFAM. Disponível: <http://conselhos.ufam.edu.br/images/deliberacoes/res0102016sep-.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020

UFAM, Universidade Federal do Amazonas. Edital nº 009/2019. MATRÍCULA INSTITUCIONAL DOS CANDIDATOS CLASSIFICADOS NO PROCESSO SELETIVO

DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA – Sisu 1º/2019. Disponível em: https://edoc.ufam.edu.br/bitstream/123456789/977/4/EDITAL%20009_2019%20MATRICULA%20INSTITUCIONAL%20SISU.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

UFAM, Universidade Federal do Amazonas. Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT), Departamento de Políticas Afirmativas (DPA). Apresentação, 2019. Disponível em: <https://proext.ufam.edu.br/dpa/apresentacao.html>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UFAM, Universidade Federal do Amazonas. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), Departamento de Assistência Estudantil – DAEST. Assistência Estudantil, 2020. Disponível em: <https://progesp.ufam.edu.br/programas-e-auxilios.html>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas. **Declaração e Programa de Ação de Durban**, 2001. Disponível em: http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/declaracao_durban.pdf. Acesso em 10 de nov. 2018.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, G. R. M.; JUNIOR, P. R. F. T. (Orgs.). **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus canoas, 2018.

VELOSO, T. C. M. A.; MACIEL, C. E. Acesso e permanência na educação superior: análise da legislação e indicadores educacionais. **Revista Educação em Questão**, v. 51, n.37, p. 224-250, jan.-abr., 2015.

VIEIRA, Paulo Alberto dos Santos. Cotas para negros em universidades públicas no Brasil: Significados da política contemporânea de ação afirmativa. Tese (Doutorado em sociologia) - Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCAR, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7264>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 226-237, 2006.