

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

Cotas raciais, território e democratização do acesso  
ao Ensino Superior: desdobramentos da Lei nº  
12.711/2012 na UFRRJ- *Campi* Seropédica e Nova  
Iguaçu.

ANA CLAUDIA DA SILVEIRA ALEIXO

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

# Cotas raciais, território e democratização do acesso ao Ensino Superior: desdobramentos da Lei nº 12.711/2012 na UFRRJ- *Campi Seropédica e Nova Iguaçu.*

ANA CLAUDIA DA SILVEIRA ALEIXO

Sob a orientação da Professora

Carla Hirt

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, na Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas sob a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Seropédica, RJ  
Agosto de 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Biblioteca Central

/ Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A366c Aleixo, Ana Claudia da Silveira, 1990-  
Cotas raciais, território e democratização do acesso  
ao Ensino Superior: desdobramentos da Lei nº  
12.711/2012 na UFRRJ- Campi Seropédica e Nova Iguaçu.  
/ Ana Claudia da Silveira Aleixo. - Rio de Janeiro,  
2024.  
317 f.: il.

Orientadora: Carla Hirt. Dissertação (Mestrado).  
- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Territorial e Políticas Públicas , 2024.

1. Lei nº12.711/2012. 2. Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro. 3. Cotas no Ensino  
Superior. 4. Território. 5. Democratização do Acesso ao  
Ensino Superior. I. Hirt, Carla , 1985-, orient. II  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Territorial e Políticas Públicas III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



**TERMO Nº 756 / 2024 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)**

**Nº do Protocolo: 23083.049801/2024-81**

**Seropédica-RJ, 12 de setembro de 2024.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANA CLAUDIA DA SILVEIRA ALEIXO**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

**DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/08/2024**

**CARLA HIRT. Dr.<sup>a</sup> IFRJ  
(Orientadora, Presidente da Banca)**

**RENATO FERREIRA DOS SANTOS. Dr. UFRJ**

**ROSANA RODRIGUES HERINGER. Dr.<sup>a</sup> UFRJ**

**ALAIN PASCAL KALY. Dr. UFRRJ**

**(Assinado digitalmente em 30/10/2024 09:23 )**  
ALAIN PASCAL KALY  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptHRI (12.28.01.00.00.00.86)  
Matrícula: 1766614

**(Assinado digitalmente em 12/09/2024 16:54 )**  
ROSANA RODRIGUES HERINGER  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 847.060.907-68

**(Assinado digitalmente em 08/11/2024 13:46 )**  
CARLA HIRT  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 009.083.850-56

**(Assinado digitalmente em 27/11/2024 21:31 )**  
RENATO FERREIRA DOS SANTOS  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 036.193.097-60

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **756**, ano: **2024**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **12/09/2024** e o código de verificação: **e89d0f7405**

*Aqueles que amamos nunca morrem, apenas partem antes de nós.*  
(Amado Nervo)

Ao meu irmão e minha avó.

*Olhar o passado e ressignificar o presente.*

(Provérbio Adinkra)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu eterno Pai, por me dar vida, graça e fé para caminhar e conquistar os objetivos desta vida. O Seu amor e misericórdia me fizeram chegar até aqui. A Ele toda minha gratidão, honra e glória. Agradeço aos meus pais, meus amores, por todo apoio e compreensão que foram essenciais e que, mesmo diante da cruel distância me deram forças para cumprir mais uma etapa em minha vida. A toda minha família, em especial meu tios Rui e Alcinéia e seus filhos, pelo apoio e companheirismo de sempre.

Acredito que o mais importante nesta vida são as pessoas, especialmente aquelas que caminham conosco. Não se vive sozinho. Somos a soma das diversas influências e aprendizados que recebemos de cada pessoa que cruzou e as que permanecem em nossa estrada. E, especialmente este caminho acadêmico eu não o percorri sozinho. Recebi torcida, apoio e ajuda de muitas pessoas, das diversas formas. E aqui eu registro o meu singelo agradecimento a todas essas pessoas. Desde a minha graduação eu recebo palavras de incentivo do professor Alain Pascal Kaly, de História da África. Sempre instigando, incentivando e acreditando em seus alunos, com toda sua força. Obrigada, professor. Se hoje concluo mais um ciclo acadêmico, não posso deixar de agradecer a sua influência, que foi primordial para que eu pudesse acreditar que era possível chegar até aqui. Agradeço especialmente à minha orientadora, Carla Hirt, por toda atenção, generosidade, paciência e parceria que foram fundamentais para o meu aprendizado e crescimento durante a produção deste trabalho. Muito obrigada, professora, por toda ajuda, por compartilhar seu conhecimento e ter feito desta caminhada um processo prazeroso e menos pesado. A você, minha admiração e agradecimento. Agradeço ao colega de trabalho e pesquisador, Renan Arjona. Sua atenção, contribuições, apoio e imensa ajuda durante a coleta dos dados como também durante o percurso foram essenciais para que eu pudesse alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa. Muito obrigada, Renan. Agradeço à professora e Pró-Reitora Nidia Majerowicz pelo apoio à pesquisa, autorizando a coleta dos dados e disponibilizando material bibliográfico pessoal para a produção desta investigação que foram fundamentais. Agradeço aos professores da banca examinadora pela atenção e por todas as contribuições e propostas.

Aos meus amigos que muito admiro e carrego com muito carinho e gratidão por tê-los em minha vida. Aos amigos de longe, somente geograficamente, especialmente Letícia, Mayra, Nayara e Rafael, pela amizade de anos, desde a adolescência. Obrigada por todo carinho e apoio recebido não só durante este processo, mas por todos os processos da minha vida. Agradeço à Tati, amiga desde a graduação que participou de todo o início do processo de seleção, me apoiando e incentivando a confiar em mim e na certeza da minha aprovação. Seu apoio foi fundamental para esta conquista. À minha amiga Dayene e sua família, por toda amizade, fechamento, confiança, cuidado, carinho e apoio desde sempre, me fazendo sentir parte da família. Agradeço à amiga que o trabalho me deu, Jamille, por toda amizade, apoio, confiança, conversas e cumplicidade na vida. À Taís, minha amiga da graduação e da vida, que com seu carinho, companheirismo, jeitinho meigo e engraçado contribuiu para dar cor e alegria a esta caminhada. À Pamela, que mesmo distante faz questão de estar tão presente, me apoiando e se importando comigo neste e em outras jornadas da vida, obrigada pelo carinho e pelas conversas. À Clarice, amiga que a dança me deu, e que a distância não diluiu esta amizade tão simples e forte. Obrigada pelo apoio durante este processo. Agradeço à Shana pela amizade, apoio e parceria no trabalho, essenciais para a concretização desta pesquisa. À Geórgia pela amizade, pelas trocas sinceras e pelos memes engraçados que me distraíam em meio às tensões da escrita. À Thirza, minha amiga de infância,

pelo apoio e amizade que carrego no peito e com saudades. Ao Gustavo pela amizade, incentivo e por me levar para dançar. Ao meu amigo e agora vizinho, Vinícius, pela amizade e pelo companheirismo nesta jornada em que dividimos mutuamente nossas aflições acadêmicas e de vida. E ao Rafael, agradeço seu incentivo, agradeço por ter se alegrado com minha alegria, agradeço pela sua amizade, apoio, carinho, confiança e conversas que atravessam anos da minha vida. Sou muito grata por isso.

À minha turma PPGDT 2022-1, em especial as mulheres da turma, pela generosidade e companheirismo durante esta jornada. Minha admiração pela força, desempenho e comprometimento de todas elas. Agradeço em especial às mais próximas: Aninha, minha colega de trabalho, por dividir comigo todas as expectativas deste processo e pela amizade; à Kaline por todo o compartilhar desta jornada e seus desafios, os desabafos, o apoio e amizade que levarei para além da sala de aula; e à Bella pela doçura e ajuda neste caminhar.

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

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.



## RESUMO

ALEIXO, Ana Cláudia da S. **Cotas raciais, território e democratização do acesso ao Ensino Superior: desdobramentos da Lei nº 12.711/2012 na UFRRJ - *Campi* Seropédica e Nova Iguaçu.** 316 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, UFRRJ, Seropédica, RJ, 2024.

O presente trabalho, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da UFRRJ, se situa no cenário das políticas públicas de ação afirmativa no ensino superior, especificamente a política de cota racial expressa na Lei nº 12.711/2012. Considerando as desigualdades no acesso à educação superior, visando desestruturar as desigualdades sociais e raciais acumuladas ao longo dos séculos, começou-se a implementar o sistema de cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior. Mesmo variando de uma unidade para a outra, as universidades públicas brasileiras adotaram essa política pública visando suas demandas regionais, bem como possíveis investimentos de melhorias e implementação. A partir deste cenário, considerando a pauta da democratização do acesso à educação superior, bem como a autonomia universitária no processo de adoção e implementação do sistema de cotas a partir de resoluções próprias, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) adotou a Lei de Cotas em novembro de 2012. A presente pesquisa buscou contextualizar o debate de políticas públicas de ações afirmativas; analisar a trajetória das políticas de cotas no Brasil e o debate acerca da Lei de Cotas; refletir sobre a importância do reconhecimento da atuação do Movimento Negro no processo de luta por políticas públicas de ações afirmativas; historicizar a Política de Cotas na UFRRJ a partir da Lei de Cotas e realizar um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos antes e após a implementação da Lei nº 12.711/2012 na UFRRJ. Neste contexto, a pesquisa buscou realizar uma análise espacial dos desdobramentos da Lei nº 12.711/2012 na UFRRJ, no período compreendido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2022, nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu, visando responder se um dos efeitos da Lei de Cotas foi a maior inserção da população local na Instituição. O resultado dos dados analisados nesta investigação apontou que a Lei de Cotas ajudou esta IFES a se integrar no território na qual ela faz parte.

**Palavras-chave:** Lei nº 12.711/2012; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Cotas no Ensino Superior; Território; Democratização do Acesso ao Ensino Superior.

## ABSTRACT

This study, conducted within the Graduate Program in Territorial Development and Public Policies at UFRRJ, examines affirmative action policies in higher education, specifically the racial quota policy established by Law No. 12,711/2012. Given the disparities in access to higher education and the aim to dismantle long-standing social and racial inequalities, the implementation of social and racial quota systems in higher education institutions began. Although the specifics vary across institutions, Brazilian public universities have adopted this public policy to address regional demands and potential areas for improvement and implementation. In this context, considering the agenda of democratizing access to higher education and the autonomy of universities in adopting and implementing quota systems through their resolutions, the Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ) adopted the Quota Law in November 2012. This research aims to contextualize the debate on affirmative action public policies; analyze the trajectory of quota policies in Brazil and the discussions surrounding the Quota Law; reflect on the importance of recognizing the role of the Black Movement in advocating for affirmative action public policies; historicize the Quota Policy at UFRRJ following the Quota Law; and conduct a comparative mapping of the concentration and territorial origin of students before and after the implementation of Law No. 12,711/2012 at UFRRJ. Within this framework, the research sought to perform a spatial analysis of the outcomes of Law No. 12,711/2012 at UFRRJ, covering the period from January 2003 to December 2022, at the Seropédica and Nova Iguaçu campuses, to determine whether one effect of the Quota Law was increased inclusion of the local population in the institution. The findings from this investigation indicate that the Quota Law has facilitated this federal institution's integration into the territory where it is located.

**Keywords:** Law nº12.711/2012; Federal Rural University of Rio de Janeiro; Quotas in higher education; Territory; Democratization of Access to Higher Education.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AA – Ações Afirmativas  
ABPN - Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as  
ABREVIDA - Associação Afro-Brasileira de Educação Produtiva, Cultura e Preservação da Vida  
ADUR – Associação dos Docentes da Universidade Rural  
AGU – Advocacia Geral da União  
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Nacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente  
CAPES - Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior  
CBPE - Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais  
CECIERJ - Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro  
CEDIM - Centro de Documentação e Imagem  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica  
CEPE - Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão  
CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNEPA - Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas  
CNPIR - Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial  
CODEP – Coordenação Desenvolvimento de Pessoas  
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior  
CONAPIR - Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
CONED – Congressos Nacionais de Educação  
CONSU – Conselho Universitário  
COTIC - Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação  
CPDA - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
CR – Coeficiente de Rendimento  
CREDUC - Programa de Crédito Educativo  
CRPEs - Centros Regionais de Pesquisas Educacionais  
CTG – Centro de Tradições Gaúchas  
CUT- Central Única dos Trabalhadores  
CW – Consenso de Washington  
DCE – Diretório Central dos Estudantes  
DCE – Diretório Central dos Estudantes  
DRA - Divisão dos Registros Acadêmicos  
EAD – Educação a Distância  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENA – Escola Nacional de Agronomia

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  
ENC - Exame Nacional de Cursos  
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio  
ENV - Escola Nacional de Veterinária  
EP – Escola Pública  
ESAMV - Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária  
EUA – Estados Unidos da América  
FAETEC - Fundação de Apoio à Escola Técnica  
FAPESP - Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FEBF-UERJ - Faculdade de Educação da Baixada Fluminense - UERJ  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil  
FIPIR - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial  
FLONA – Floresta Nacional  
FMI- Monetário Internacional  
FNB – Frente Negra Brasileira  
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
FONAPRACE - Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis  
FUNAI- Fundação Nacional dos Povos Indígenas  
GATS – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços  
GEMAA – Grupo de Estudos Multidisciplinar de Ação Afirmativa  
GPESURER - Grupo de Pesquisa Educação Superior e Relações Étnico-Raciais  
GTEDEO- Grupo de Trabalho, para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação  
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial  
GTPE/DPU - Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais- Defensoria Pública da União  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH –Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IES – Instituição de Educação Superior  
IESP - Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior  
IFETs - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
IFRJ – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
IM – Instituto Multidisciplinar  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INEP - Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
ITR – Instituto Três Rios  
LAPSIAFRO - Laboratório de Psicologia e Informações Afro-Descendentes da UFRRJ  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LEAFRO- Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros  
LEC – Licenciatura em Educação do Campo  
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais  
MBL – Movimento Brasil Livre  
MEC – Ministério da Educação  
MNU - Movimento Negro Unificado

MRJ - Movimento Reparações Já  
NAI – Núcleo de Acessibilidade e Inclusão  
NAPP-UFRRJ – Núcleo de Análises em Políticas Públicas da UFRRJ  
NCN - Núcleo de Consciência Negra da Universidade de São Paulo  
NEABI - Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas  
NUN – Núcleo de Universitários Negros da UFRRJ  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização não governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAA - Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência da Educação Superior da UFRRJ  
OPAAS - Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência em Universidades da Região Sudeste  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras  
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica  
PBQ - Programa Brasil Quilombola  
PCD - pessoas com deficiência  
PDAI - Programa de Desenvolvimento Acadêmico e Institucional  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional  
PDT /RJ – Partido Democrático Trabalhista – Rio de Janeiro  
PET – Programa de Educação Tutorial  
PFL / MA- Partido da Frente Liberal - Maranhão  
PIB- Produto Interno Bruto  
PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica  
PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência  
PL- Projeto de Lei  
PLANALSUCAR - Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar  
PLANAPIR – Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Política Nacional de Assistência Estudantil  
PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil  
PNE – Plano Nacional da Educação  
PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos  
PPGCS - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais  
PPGEduc – Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares  
PPGGEO - Programa de Pós-graduação em Geografia  
PPI- Pretos, Pardos e Indígenas  
PPP – Parceria Público-Privada  
PR – Próprios Residenciais  
PROAES – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

PROAFRO- do Programa de Estudos e Debates dos Povos Africanos  
PRODOCÊNCIA - Programa de Consolidação das Licenciaturas  
PROGEP – Pró- Reitoria de Gestão de Pessoas  
PROGRAD – Pró-Reitoria de Graduação  
PROUNI - Programa Universidade para Todos  
PSD/ARENA-MG – Partido Social Democrático – Aliança Renovada Nacional – Minas Gerais  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PVNC - Pré-Vestibular para Negros e Carentes  
RDPC - rendimento domiciliar per capita  
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SCAG - Módulo Acadêmico  
SEAPE - Setor de Apoio Psicossocial ao Estudante  
SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SESU – Secretaria de Educação Superior  
SIGAA - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmica  
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
SINTUR – Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRRJ  
SISU- sistema de seleção unificada  
SNA – Sociedade Nacional de Agricultura  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TEN – Teatro Experimental do Negro  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UENF – Universidade Estadual DO Norte fluminense Darcy Ribeiro  
UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul  
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
UERN - Universidade Estadual do Rio Grande do Norte  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo  
UFF – Universidade Federal Fluminense  
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados - MS  
UFLA – Universidade Federal de Lavras  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRRJ – universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos  
UFV – Universidade Federal de Viçosa  
UHC - União dos Homens de Cor  
UnB - Universidade de Brasília  
UNE – União Nacional dos Estudantes

UNEB - Universidade do Estado da Bahia  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá  
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
UPPs - Unidades de Polícia Pacificadora  
UR – Universidade Rural  
URB – Universidade Rural do Brasil  
USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 01** – Mapeamento de dados com base no censo de 2010 do IBGE acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas dos municípios: Seropédica, Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu e Queimados.

**Figura 02** – Mapeamento de dados com base no censo de 2022 do IBGE acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas dos municípios: Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Duque de Caxias, Seropédica, Miguel Pereira, Japeri, Queimados, São João de Meriti e Nilópolis.

**Figura 03** – Demonstrativo de distribuição da reserva de vagas por modalidade de acordo com a Lei nº12.711/2012.

**Figura04** – Demonstrativo da nova configuração de distribuição da reserva de vagas por modalidade a partir da alteração da Lei nº12.711/2012 por meio da Lei nº 14.723/2023.

**Figura 05**– Dados étnico-raciais dos estudantes da UFRRJ.

**Figura 06**– Quantitativo dos discentes que ingressaram por reserva de vagas na UFRRJ.

**Figura 07**– Quantitativo dos discentes que ingressaram por tipo de reserva de vagas na UFRRJ.

**Figura 08**– Quantitativo dos discentes na UFRRJ por migração/moradia.



## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** – Comparativo entre Lei do Boi X Lei de Cotas

## LISTA DOS GRÁFICOS

**Gráfico 01** –Total de alunos ingressantes na UFRRJ nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu (2003-2022).

**Gráfico 02** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos (2003-2022).

**Gráfico 03** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense (2003-2022).

**Gráfico 04**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica (2003-2022).

**Gráfico 05**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022).

**Gráfico 06**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Itaguaí (2003-2022).

**Gráfico 07**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Paracambi (2003-2022).

**Gráfico 08**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Japeri (2003-2022).

**Gráfico 09**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Queimados (2003-2022).

**Gráfico 10**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022).

**Gráfico 11**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Seropédica (2003-2022).

**Gráfico 12**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Mesquita (2003-2022).

**Gráfico 13**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Belford Roxo (2003-2022).

**Gráfico 14**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Duque de Caxias(2003-2022).

**Gráfico 15**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Japeri (2003-2022).

**Gráfico 16**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Queimados** (2003-2022).

**Gráfico 17**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Miguel Pereira** (2003-2022).

**Gráfico 18** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **São João de Meriti** (2003-2022):

**Gráfico 19** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Nilópolis** (2003-2022):

**Gráfico 20** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos no período **Pré Lei de Cotas (2003-2012)**.

**Gráfico 21** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes **cotistas** na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos no período **Pós Lei de Cotas (2013-2022)**.

**Gráfico 22** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense no período **Pré Lei de Cotas (2003-2012)**.

**Gráfico 23** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes **cotistas** na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense no período **Pós Lei de Cotas (2013-2022)**.

## LISTA DAS TABELAS

**Tabela 01** – Demonstrativo geral dos ingressantes do *campus* Seropédica da UFRRJ, oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos (2003-2022).

**Tabela 02**–Proporção da população Preta, Parda e Indígena (PPI) de cada município (Censo 2022) e a proporção de ingresso desta população na UFRRJ – *Campus* Seropédica (2003-2022).

**Tabela 03** – Demonstrativo geral dos ingressantes do *campus* Nova Iguaçu da UFRRJ, oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense (2003-2022).

**Tabela 04**–Proporção da população Preta, Parda e Indígena (PPI) de cada município (Censo 2022) e a proporção de ingresso desta população na UFRRJ – *Campus* Nova Iguaçu (2003-2022).

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2. Delimitação e Fundamentação Metodológica da Pesquisa .....</b>	<b>30</b>
2.1.2. Problema a ser analisado pela pesquisa: .....	36
2.1.3. Objetivo geral .....	36
2.1.4. Objetivos específicos .....	36
2.1.5. Questão de pesquisa.....	37
2.1.6. Justificativa .....	37
<b>2.2. Metodologia.....</b>	<b>38</b>
2.2.1. Coleta e tratamento dos dados .....	42
<b>3. CAPÍTULO I – Aspectos basilares para a compreensão das ações afirmativas .....</b>	<b>46</b>
3.1. Origem das ações afirmativas: o contexto indiano .....	46
3.2. Ações afirmativas no contexto estadunidense .....	50
3.3. Aspectos gerais de outros contextos de adoção de Ações Afirmativas .....	53
3.4. Ações afirmativas e a questão racial no contexto brasileiro.....	57
3.4.1. Contribuições teóricas do campo de Políticas Públicas e Ações Afirmativas.....	77
3.4.2. Políticas de Cotas x Políticas de Ações Afirmativas no âmbito brasileiro.....	96
3.4.3. Debates em torno da Lei nº12.711/2012 – Lei de Cotas e a importância do Movimento Negro .....	113
<b>4. CAPÍTULO II – O Ensino Superior, a Universidade e a Política de Cotas na UFRRJ. .</b>	<b>146</b>
4.1. Fundamentos do ensino superior .....	146
4.2. O desenvolvimento e a expansão do ensino superior .....	154
4.3. Reflexões acerca da financeirização do ensino superior .....	174
4.4. O papel da universidade .....	187
4.5. A UFRRJ e a Lei de Cotas.....	197
<b>5. CAPÍTULO III– A UFRRJ e sua relação com os territórios Seropédica e Nova Iguaçu. ....</b>	<b>224</b>
5.1. O avanço da Lei de Cotas .....	225
5.2. Perspectiva conceitual de Território segundo Rogério Haesbaert.....	240
5.3. Apresentando o território Seropédica .....	244
5.4. O Instituto Multidisciplinar (IM) e o território Nova Iguaçu .....	251

5.5. Análise da origem territorial dos ingressantes.....	259
5.5.1. Dados do <i>campus</i> Seropédica– UFRRJ .....	262
5.5.2. Dados do <i>campus</i> Nova Iguaçu - UFRRJ.....	269
5.5.3. Análise e interpretação dos dados .....	279
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>290</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>295</b>

# 1. INTRODUÇÃO

Em 2022 a Lei nº12.711/2012 - conhecida como Lei de Cotas para o Ensino Superior em universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio - completou 10 anos desde a sua promulgação. Dez anos de implementação acompanhada de muitas mudanças sociais e políticas, e também de críticas advindas de determinados setores da sociedade. Mudanças no contexto das políticas de ações afirmativas, mudanças na mídia, na educação, no ensino superior público, na comunidade acadêmica, mudanças na literatura, na sociedade, nos discursos e relações sociais. Mudanças paulatinas, entretanto, extremamente necessárias e urgentes.

Desde o início do debate em torno da política de cotas nas universidades do Brasil, eram crescentes os discursos de desaprovação de tal política. Muitos por certo grau de ignorância e desconhecimento acerca do assunto, outros por discriminação - como denuncia o texto *Os cotistas desagradecidos* do jornalista e historiador Tau Golin (2014). Segundo o autor, a parte mais abastada do Rio Grande do Sul, por exemplo, é o presente de cotistas do passado. As políticas de colonização do país foram as aplicações concretas de políticas de cotas, em que era oferecido um lote de terra para produzirem, colonizarem e se capitalizarem (Golin, 2014).

Sendo cotistas do Brasil puderam superar a maldição de miseráveis, pobres, servos, e de execrados socialmente. Muitos sequer podiam montar a cavalo, hoje, seus descendentes são até patrões de CTG<sup>1</sup>, mas condenam as cotas, a mão, a ponte, o vento benfazejo, que mudaram a vida de suas famílias. (...)No século XIX, aos imigrantes, concederam-se as “colônias”, de mais ou menos 24 hectares. E vieram as colonizadoras particulares e as secretarias do Estado sobre os territórios dos kaingangs e guaranis. E depois a reforma agrária. E mais os programas de expansão da frente agrícola no Brasil central, no Mato Grosso e na Amazônia, com filhos do Rio Grande, na maioria as primeiras gerações dos imigrantes. (Golin, 2014, s/n).

Contextualizando brevemente este aspecto da história brasileira, é importante ressaltar que após o fim da escravidão, em 1888, para população que foi escravizada não foi garantido nem trabalho e nem terra para que pudessem viver com dignidade<sup>2</sup>. E a discriminação racial

---

<sup>1</sup>Centro de Tradições Gaúchas é uma sociedade civil tradicionalista que busca a preservação da cultura e dos costumes da população do estado do Rio Grande do Sul. Existem muitos Centros de Tradições Gaúchas no Brasil e também entidades estabelecidas no exterior.

<sup>2</sup>Mesmo não sendo o foco desta pesquisa, cabe apontar que, como argumenta José de Souza Martins (2010) no livro *O Cativo da Terra*, refuta a afirmação que a crise do trabalho escravo resultou imediatamente na utilização do trabalho assalariado- sendo da natureza do capitalismo a manutenção de sistemas de exploração pré capitalistas para a sua expansão. Ele diferencia trabalho escravo, trabalho livre e trabalho assalariado no Brasil e analisa a transição

seguiu sendo um dos determinantes do destino social, econômico, político e cultural dos afro-brasileiros (Hasenbalg, 1979; Santos, 1997 *apud* Santos, 2005). Conforme destacou o sociólogo Alain Kaly (2022) a respeito da viragem política e jurídica que o século XIX trouxe para a história das Américas:

as elites de cada país também criaram novas e sofisticadas engenharias para alcançar mutações coloniais e colonialistas lucrativas, para melhor manter os antigos escravos e os seus descendentes numa nova forma de servidão: a insegurança alimentar, falta de política de saneamento nos bairros “negros”, violência policial e judicial, profissões mal remuneradas, vidas precárias e futuros incertos, etc. Esta nova engenharia visava a preservação e segurança dos interesses do homem Branco; visava também estabelecê-lo como ser humano único e consequentemente como referência absoluta de racionalidade, religiosidade, estética, beleza, moralidade, humanidade e humanismo (Kaly, 2022, p. 14).

E neste mesmo contexto, foi incentivada, por meio de políticas, a importação de mão de obra assalariada branca européia, havendo ainda distribuição de terras para esta população. Abdias do Nascimento (2016) abordou essa questão em seu texto denominado: *O branqueamento da raça: uma estratégia de genocídio*. Ele explica a existência da crença e de todo um arcabouço teórico racista que considerava a população brasileira como feia e geneticamente inferior por causa da presença do sangue africano, e, por isso era necessário fortalecer-se com a ajuda dos valores mais altos das raças européias. “Teorias científicas forneceram suporte vital ao racismo arianista que se propunha erradicar o negro” (Nascimento, 2016, p. 85).

---

da economia escravista para o sistema de trabalho livre no colonato, com a introdução de trabalhadores imigrantes no país. Para o autor, o regime de colonato não pode ser definido como um regime de trabalho assalariado, pois existiam outras formas de pagamento que não necessariamente o salário. Ao longo do estudo ele demonstra a importância de compreender que essa transição da economia escravista para a importação de imigrantes não foi necessariamente em condições de assalariamento e relações capitalistas de produção. Ele então reconstitui a diversidade de mediações e determinações das relações de produção que configuraram o regime de trabalho do colonato que vigorou durante cerca de um século, até fins dos anos 1950. Segundo José Martins, o colonato “não pode ser definido como um regime de trabalho assalariado, já que o salário em dinheiro é, no processo capitalista de produção, a única forma de remuneração da força de trabalho. O colonato se caracterizou pela combinação de três elementos: um pagamento fixo em dinheiro pelo trato do cafezal, um pagamento proporcional em dinheiro pela quantidade de café colhido e produção direta de alimentos, como meios de vida e como excedentes comercializáveis pelo próprio trabalhador, portanto, um componente camponês pré-capitalista na relação laboral. Além do que o colono não era um trabalhador individual, mas um trabalhador familiar, modo camponês de trabalhar, estranho ao mundo do assalariamento e aos requisitos de sua efetivação. É, porém, a produção direta dos meios de vida, com base nesse trabalho familiar, que impossibilita definir essas relações como relações propriamente capitalistas de produção. A hipótese do autor é a de que o capitalismo, na sua expansão, não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não capitalistas, igual e contraditoriamente necessárias a essa reprodução (Martins, 2010, p. 32-33).



A questão racial foi o alvo central da política nacional durante o século XX, mas desde o século XIX, quando se buscou construir uma identidade nacional brasileira<sup>3</sup> dentro de um contexto de civilização e progresso e de construção da memória nacional, ela já se colocava presente. Nas discussões sobre como construir um ideário de uma nação marcada pelas práticas escravistas, a raça foi tida como o ponto central. Estes debates estiveram focalizados entre as elites intelectuais e acadêmicas influenciadas pela introdução de teorias raciais<sup>4</sup> que vinham permeando os países da Europa e os Estados Unidos - as quais defendiam a tese da superioridade branca (Oliveira, 2012, p. 84). A questão racial então era identificada como um problema que dificultaria a construção de uma identidade brasileira, e a solução encontrada, inspiradas em teorias raciais, foi a do branqueamento da população através da imigração e projetos de reformas pelos dirigentes do Estado no campo das políticas higienistas.

Fato inquestionável é que as leis de imigração nos tempos pós-abolicionistas foram concebidas dentro da estratégia maior: a erradicação da “mancha negra” na população brasileira. Um decreto de 28 de junho de 1890 concebe que “É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho [...] Excetuados os indígenas da Ásia ou da África, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos”. Em várias oportunidades no período de 1921 a 1923, a Câmara dos Deputados considerou e discutiu leis nas quais se proibia qualquer entrada no Brasil “de indivíduos humanos das raças de cor preta”. Quase no fim do seu governo ditatorial, Getúlio Vargas assinou em 18 de setembro de 1945, o Decreto-Lei nº 7967, regulando a entrada de imigrantes de acordo com “a necessidade de preservar e desenvolver na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia” (Nascimento, 2016, p. 86).

[...]

A opinião de Peixoto, bastante interessante, foi emitida durante um debate público provocado pela possível chegada de negros vindos dos Estados Unidos para o estado de Mato Grosso. O presidente daquele estado, em 1921, fez concessões de terras a colonos e pioneiros. No entanto, quando a imprensa ventilou a possibilidade de que entre os colonos esperados estivesse um grupo de negros norte-americanos, o presidente de Mato Grosso rapidamente revogou as concessões que tinha feito, e imediatamente comunicou o fato ao ministro de Relações Exteriores. Foi quando Afrânio Peixoto, em face da perigosa ameaça daquele potencial influxo de quinze milhões de negros vindos do norte, interrogou desesperado: “Teremos albumina bastante para refinar toda essa escória?... Deus nos acuda, se é brasileiro!” (Nascimento, 2016, p. 92).

---

<sup>3</sup> O século XIX foi também o século em que se construiu a bandeira nacional, o hino nacional, os rituais cívicos, ou seja, o século que trouxe consigo uma preocupação de construir um ideário de nação, de busca por uma identidade nacional. E no bojo dessa discussão, de “invenção do Brasil”, e de tradições, o IHGB (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro), criado em 1838, possuiu um papel importantíssimo na produção científica histórica e geográfica do Brasil. “A invenção do Brasil” constituía-se num projeto político que demandava a construção da ideia de unidade nacional, a conformação de um território e de um povo, forjando um passado comum, sob a direção das classes senhoriais e das elites intelectuais e políticas” (Gondra e Schueler, 2008, p. 29).

<sup>4</sup>Sobre as teorias do racismo científico e do branqueamento no final do século XIX e início do XX, ver: Skidmore, 1976; Schwarcz, 1993; Ianni, 1966; Hasenbalg, 1979; Azevedo, 1987.

Portanto, esta política de branqueamento da população importou imigrantes europeus para substituir a mão de obra negra, deixando a população negra sem amparo estatal e dando amparo, trabalho, propriedades e direitos aos imigrantes europeus.

Considerando nesta pesquisa o entendimento de “território” como espaço socialmente apropriado, produzido e dotado de significado, não apenas como substrato material, mas construção de relações de poder (Haesbart, 2004)– exercida em cima deste e que entram em disputa na medida da atuação dos seus atores –, este processo também pode ser entendido como uma política de branqueamento do território, pois houve o (i) branqueamento da ocupação, (ii) branqueamento da imagem e (iii) branqueamento cultural (Santos, 2009, p. 60). Nota-se, então, um projeto de sociedade e de território materializado em políticas públicas, e neste caso, o Estado tendo um papel central na definição e operação da distribuição desigual de direitos de cidadania (Santos, 2020a).

Dentro deste cenário Tau Golin (2014) rememora o fato de que as cotas sempre existiram, beneficiando uma parcela específica da população, embora não fossem reconhecidas como tal. Ele chama a atenção para o fato de que dificilmente se encontra um indivíduo que não tenha tido um familiar cotista. E, muitos ignorando esse passado, em que se criou desigualdade de acesso ao trabalho, a terra, à educação, etc., é comum hoje observar um segmento dentro da população branca brasileira, sendo herdeiros dos cotistas do passado, como verdadeiros “cotistas desagradecidos”, que, por muitas vezes se opõem a esta política de cota, discursando discriminação. E, a partir do momento em que outra parcela da população se torna beneficiada, em decorrência dos benefícios outrora recebidos por aquela parcela da população privilegiada pelas cotas desde sempre, há um descontentamento, um incômodo, um desagrado como se houvesse perda de direitos de um grupo social historicamente favorecido.

O professor Alain Kaly (2022) nos lembra ainda que, desde a independência do Brasil, em 1822, somente durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que o país começou a organizar timidamente concursos públicos. “Durante mais de um século e meio tudo foi feito por cooptação, o que chamamos no Brasil de “QI”: Quem indica. De modo que os cargos de prestígio, poder e os mais bem pagos ficaram reservados exclusivamente aos parentes e amigos das elites brancas” (Kaly, 2022, p. 21).

O texto de Golin (2014) revela o que parece não ser tão óbvio para muitos, ou seja, a importância, a necessidade e a urgência de políticas públicas de ação afirmativa. Pois, conforme destacou a socióloga Rosana Heringer (2002b), embora no Brasil nunca tenha se consolidado um regime de segregação racial legal e formal, a realidade é outra. “As distinções e desigualdades raciais são contundentes, facilmente visíveis e de graves consequências para a população afro-brasileira e para o país como um todo” (Heringer, 2002b, p. 58). O seu estudo sobre os indicadores que revelam a dimensão das desigualdades raciais no Brasil mostra que elas são graves ao afetarem a capacidade de inserção dos negros na sociedade brasileira e comprometem o projeto de construção de um país democrático. Tais “desigualdades estão presentes em diferentes momentos do ciclo de vida do indivíduo, desde a infância, passando pelo acesso à educação, à infra-estrutura urbana e cristalizando-se no mercado de trabalho e, por consequência, no valor dos rendimentos obtidos e nas condições de vida” (Heringer, 2002b, p. 58).

As políticas de ação afirmativa são necessárias por não se tratar somente de políticas de cotas, – é certo que cota não é sinônimo de ação afirmativa –, mas sim de uma ação que objetiva desestruturar as desigualdades raciais e sociais por meio de cotas. Pois, as cotas são uma forma de ação afirmativa, mas não a única. Tratando-se de uma política de inclusão social que diferencia os indivíduos para igualá-los a fim de reparar historicamente as desvantagens e desigualdades vivenciadas e acumuladas por um grupo social ou/e racial. Nas palavras do historiador George Reid Andrews (1997), ação afirmativa

significa mais do que o combate contra a discriminação. A ação afirmativa indica uma intervenção estatal para promover o aumento da presença negra – ou feminina, ou de outras minorias étnicas – na educação, no emprego, e nas outras esferas da vida pública. Promover esse aumento implica levar em conta a cor como critério relevante na seleção de candidatos para tais oportunidades (...). Tradicionalmente foram as pessoas brancas as favorecidas para qualquer oportunidade social ou econômica; com a ação afirmativa, o Estado estabelece certas preferências para as pessoas negras, ou mulheres, ou membros de outras minorias étnicas (Andrews, 1997, p. 137-138).

As cotas têm se estabelecido como principal ação de política afirmativa no Brasil com potencial de ampliar o acesso e a democratização do ensino superior brasileiro a fim de minimizar as desigualdades existentes.

Podemos dizer que a Lei de Cotas inaugurou um novo cenário na sociedade, especificamente na educação superior. Um cenário que rompeu com a ação do Estado que por muito tempo afastou oportunidades, tendo como projeto de gestão pública a hierarquização de

grupos dentro da sociedade. Rompeu com a ignorância dos inconformados, com a naturalização da miséria e da desigualdade, com o racismo institucional, dando a devida atenção e reconhecendo a discriminação dos conflitos existentes e a discriminação sofrida por pessoas não brancas, num contexto em que o mito da democracia racial e o discurso de que “não somos racistas”<sup>5</sup> ainda disputavam hegemonia sem grandes constrangimentos. Assim, foram sendo ampliados os caminhos para uma urgente reparação histórica não só reconhecendo direitos, mas criando normatizações institucionalizadas que promovem correções em distorções que privilegiam historicamente determinados segmentos sociais frente a outros.

De acordo com a matéria de Michelle Carneiro para o *Rural Semanal*, informativo da UFRRJ de julho de 2019, houve uma mudança significativa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação da Universidade<sup>6</sup>. Segundo Michelle, o perfil do alunado está mais heterogêneo, com a maioria oriunda de escola pública, preta e parda e com renda baixa. Finalmente as universidades públicas do país começaram a se aproximar do retrato do perfil social e racial que compõem a população brasileira como um todo. Esse levantamento foi realizado pela *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior* (Andifes) e o *Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis* (Fonaprace), e buscou traçar o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras<sup>7</sup>.

Torna-se importante destacar que esta mudança é muito recente, pois, historicamente a universidade federal sempre foi ocupada, majoritariamente, pela elite econômica da população, quase exclusivamente composta por pessoas brancas. As condições de “igualdade” nas metodologias de seleção dos alunos aprofundavam a desigualdade, uma vez que, numa sociedade desigual somente quem possuía boas condições de cursar o ensino básico e também quem possuía condições de se manter na faculdade pública, é que conseguia acessá-la. O que revela a importância dessa lei na democratização do acesso à universidade pública, juntamente com outras

---

<sup>5</sup> Exemplo: KAMEL, Ali. Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. 143p.

<sup>6</sup> Outra importante política pública que contribuiu para esta mudança foi o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), implementado em 2009 pelo Ministério da Educação para selecionar os candidatos às vagas das instituições públicas de ensino superior utilizando a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Esta política será abordada com maior destaque no segundo capítulo desta dissertação.

<sup>7</sup> A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes foi realizada em 63 universidades federais e em dois centros federais de educação tecnológica. Os dados foram coletados entre fevereiro e junho de 2018.

políticas públicas, como por exemplo, o aumento das vagas, das bolsas, dos *campi* e das instituições públicas de ensino superior, de forma mais capilarizada no território.

Dentro deste contexto, a matéria de Carneiro (2019) destacou a fala do professor César Da Ros<sup>8</sup>, que afirmou que a defesa da universidade pública e gratuita se justifica também pelo potencial de redução das desigualdades no acesso à formação profissional especializada em nível superior, ao conhecimento científico e aos bens culturais (Da Ros *apud* Carneiro, 2019, p. 04).

A pesquisa aponta que 78% dos estudantes na UFRRJ em 2019, possuíam renda familiar mensal per capita de até 1,5 salário mínimo, chegando próximo ao do rendimento domiciliar per capita (RDPC) no Brasil, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018. E, 32% destes estudantes participavam de programas do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Os dados demonstram que a Rural tem 62% de estudantes que vieram de escola pública; 54,7% de autodeclarados não brancos e que as mulheres são maioria, correspondendo a 63,9%. Dos participantes da pesquisa, 50,7% ingressaram na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro por meio de ações afirmativas, e 74,8% são os primeiros da família a cursarem o nível superior.

Sabemos que o maior acesso ao ensino superior pela população, inclusive pela camada da população que possui renda baixa, impulsiona a mobilidade social (Hasenbalg e Silva, 1990; 1998). Na medida em que amplia a inclusão social, afeta a distribuição de renda proporcionando maior inserção do mercado de trabalho. E os dados anteriormente mostrados ressaltam uma mudança significativa e notória provocada pela política pública de ação afirmativa por meio das cotas, que vem permitindo, além da inclusão das classes sociais mais pobres nas instituições de ensino superior, a inclusão racial e com isso a diminuição das desigualdades sociais e raciais existentes, democratizando o ensino superior público brasileiro e impulsionando a mobilidade social. Importante ressaltar que os programas de permanência são de suma importância para esta concretização.

Longe de ter alcançado o seu esplendor, a Lei de Cotas marcou o início de um novo período de debates das ações afirmativas no país. Ela trouxe consigo uma vitória, ainda que tardiamente, de uma luta intensa, que só no âmbito de sua tramitação parlamentar perdurou por

---

<sup>8</sup>Professor Doutor da UFRRJ que em 2019 ocupava a cadeira de Pró-reitor de Assuntos Estudantis da UFRRJ e representante do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace).

13 anos de embates para que ela fosse promulgada. E a luta continua. Em 2023 a Lei de Cotas passou por mais uma atualização e aprimoramento, reincorporando inclusive propostas do projeto original que não foram desenvolvidas até então.

Imprescindível destacar que o protagonismo desta luta é todo do Movimento Negro, conquistado no dia a dia, na luta política, ressaltando a necessidade de uma normativa que pudesse minorar os efeitos negativos na educação superior brasileira decorrentes da exclusão socioeconômica que possui nítido corte racial. Como ressaltou Nilma Lino Gomes (2017), o Movimento Negro foi e tem sido “o principal protagonista para que as ações afirmativas se transformem em questão social, política, acadêmica e jurídica em nossa sociedade, compreendidas como políticas de correção de desigualdades raciais desenvolvidas pelo Estado brasileiro” (Gomes, 2017, p. 18).

Todo este processo de mudança e os discursos em torno da implementação da política de cotas evidenciou como o mito da democracia racial ainda permanece firme e forte em nossa sociedade, assim como a forte presença do racismo institucional que sorrateiramente permeia todos os espaços, inclusive no ensino superior público que, até então formou a elite branca intelectual do Brasil.

Deste modo, a presente pesquisa se situa em um cenário em que o debate em torno das ações afirmativas se direciona para a avaliação e aprimoramento da Lei nº 12.711/2012, que completou 10 anos no ano de 2022. Neste contexto, a pesquisa realizará uma análise espacial da origem dos ingressantes na UFRRJ (*campus* Seropédica e *campus* Nova Iguaçu), no período compreendido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2022, buscando verificarem que medida a Lei de Cotas possibilitou uma maior **inserção**<sup>9</sup> da população local na Instituição. Ou seja: esta Lei ajudou esta IFES a ter maior aderência no território em que está inserida, passando a ser mais acessada pela população local, ou não houve mudanças significativas?

É importante salientar que a UFRRJ existe há mais de um século, e, durante este período ela se fixou em diversas localidades. Ela foi criada em 1910 como Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (Esamv) e, iniciou oferecendo o ensino agropecuário. Sua primeira sede

---

<sup>9</sup>A presente pesquisa se concentra somente na análise da inserção da população na UFRRJ. Entretanto, é muito importante também verificar além da inserção, ou seja, os meios utilizados pela Universidade para garantir a permanência dos estudantes. Devido às limitações de tempo da pesquisa de mestrado, esta análise não será realizada nesta pesquisa, ficando como uma sugestão para estudos futuros.

foi instalada no bairro Maracanã na cidade do Rio de Janeiro, posteriormente, em 1913 passou pelo bairro Deodoro, onde ficava seu campo de experimentação e prática agrícola. Em 1918 ela foi transferida para a Alameda São Boaventura, em Niterói e, em 1927, com mais um curso, Química Industrial, a Escola se estabeleceu na Praia Vermelha, no Rio de Janeiro.

Após divisões e alterações institucionais ocorridas por meio de Decreto e Decretos-Lei, em 1943 originou a Universidade Rural que, em 1948, transferiu o seu *campus* para as margens da antiga Rodovia Rio-São Paulo (hoje BR-465), atual sede da UFRRJ. Em 1963 ela passou a se chamar Universidade Federal Rural do Brasil, e em 1967, por meio de um decreto, mudou para a atual denominação: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Atualmente é uma universidade diversificada que oferece cursos em todas as áreas do conhecimento. Ela possui quatro *campi* situados nas cidades: Seropédica, Nova Iguaçu, Três Rios e Campos dos Goytacazes.<sup>10</sup> A sua sede fica no município Seropédica, localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, a 75 quilômetros da capital do estado.

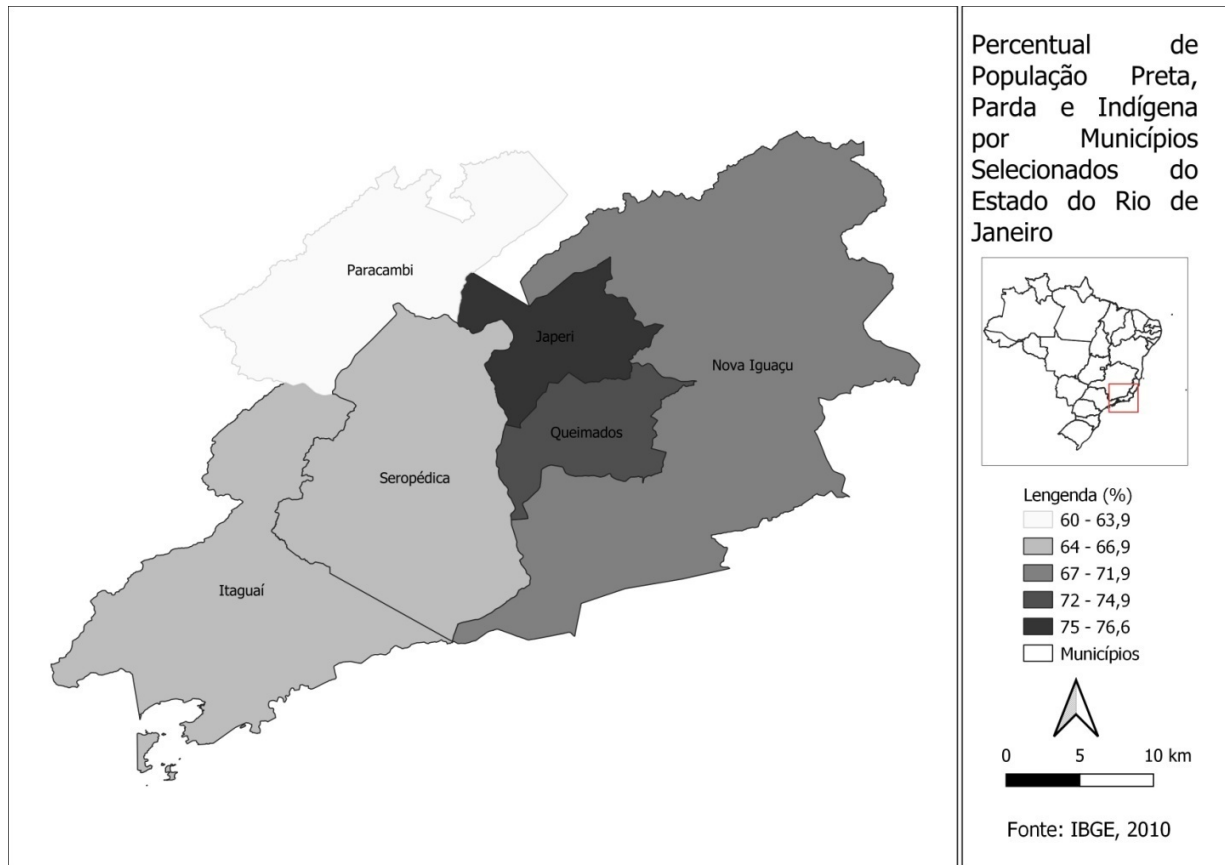
Seropédica foi emancipada do município de Itaguaí em 1995 e faz divisa com os municípios: Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu, Queimados e Rio de Janeiro. Sua extensão territorial é de 265,189 km<sup>2</sup> e conta com 80.596 habitantes de acordo com o último censo realizado em 2022. No ranking de população dos municípios, Seropédica está na 32<sup>a</sup> colocação do estado e representa 0,46% da população total do estado do Rio de Janeiro. A proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas na cidade é de 65,36%, conforme o último censo, de 2022. Comparando com o censo de 2010 era de 59,55%. O IDHM do município corresponde a 0,713, segundo o censo de 2010.

Por indisponibilidade organizada dos dados sistematizados com maior grau de detalhamento, não foi possível realizar o mapeamento acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas, por setor censitário, com base no último censo do IBGE. Abaixo segue o mapeamento destes dados por município, com base no censo de 2022, de Seropédica e dos municípios vizinhos.

---

<sup>10</sup> Informações disponíveis no portal da UFRRJ, em: <CCS (ufrj.br)>.

**Figura 01**– Mapeamento de dados com base no censo de 2022 do IBGE acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas dos municípios: Seropédica, Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu e Queimados.



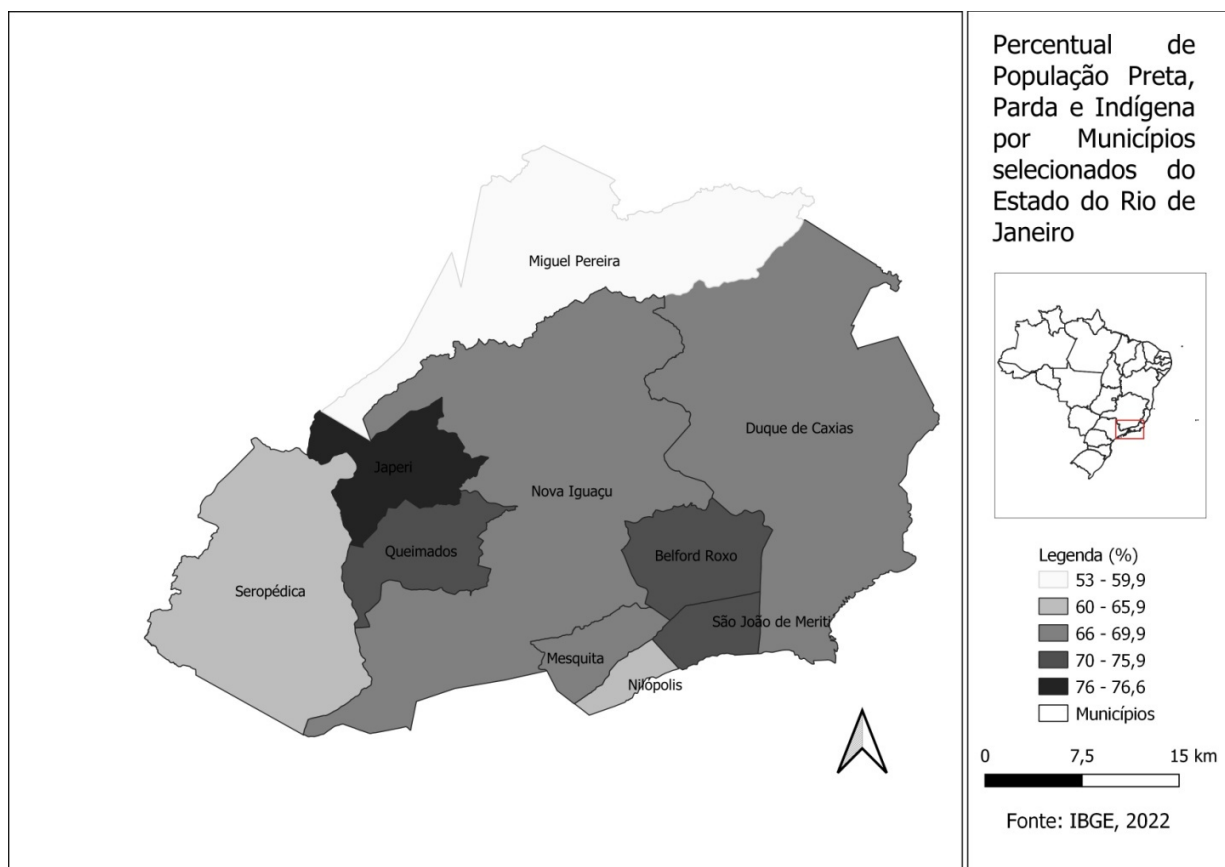
Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo do IBGE de 2022.

Em 2005 foi criado o Instituto Multidisciplinar (IM), *campus* da UFRRJ situado no município de Nova Iguaçu no Rio de Janeiro. Inicialmente suas instalações estavam localizadas no Colégio Municipal Monteiro Lobato com seis cursos. Em 2010 as atividades acadêmicas foram todas concentradas nas instalações construídas por meio do Reuni, na Avenida Governador Roberto da Silva. Nova Iguaçu pertence a uma região chamada Baixada Fluminense. A Baixada Fluminense é um conceito que serve para designar uma região que compreendia as terras pertencentes ao antigo município de Iguaçu no início do século XX (Silva, 2013; 2017; 2019). A Baixada Fluminense é delimitada por oito municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri. Nova Iguaçu fica a 37 km da cidade do Rio de Janeiro, e sua extensão territorial é de 520,581 km<sup>2</sup> e conta com 785.867



habitantes de acordo com o último censo realizado em 2022. No ranking de população dos municípios, Nova Iguaçu está na 4ª colocação do estado. A proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas da cidade, de acordo com censo de 2022 é de 67,32%, comparando com o censo de 2010 era 62,86%. O IDHM de Nova Iguaçu corresponde ao mesmo de Seropédica: 0,713, de acordo com o censo de 2010. Segue o mapeamento de dados por município, com base no censo de 2022, acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas de Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense.

**Figura 02**– Mapeamento de dados com base no censo de 2022 do IBGE acerca da proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas dos municípios: Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Duque de Caxias, Seropédica, Miguel Pereira, Japeri, Queimados, São João de Meriti e Nilópolis.



Fonte: Elaborado pela autora a partir do censo do IBGE de 2022.

Face ao exposto, a pesquisa se estrutura da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta algumas referências dos estudos sobre ações afirmativas, com uma contextualização histórica a

respeito do tema, enfatizando a trajetória e os debates que abriram caminhos para a instituição da Lei de Cotas no Brasil. Além disso, destaca a importância do Movimento Negro neste processo de luta por uma educação antirracista.

A análise feita no segundo capítulo compreende a educação superior, sua expansão e reflexões acerca da sua financeirização. Posteriormente a análise se volta especificamente para contexto da UFRRJ, caracterizando-a e aprofundando no estudo da Lei de Cotas na citada Instituição, historicizando-a e examinando como se deu o processo de implementação desta lei por meio das deliberações próprias da Instituição. Investiga também o diálogo com a comunidade, observando as trajetórias, os debates e os contornos ganhados da lei na Universidade, em seus órgãos internos, conselhos e presença da comunidade acadêmica neste debate.

E, por fim, no terceiro capítulo concentra-se a análise dos dados coletados entre janeiro de 2003 a dezembro 2022. Por meio da realização de um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos antes e após a implementação da Lei nº12.711/2012, visa contribuir para a sistematização de informações desta lei na Instituição para futuras pesquisas, além de agregar nas reflexões sobre a Lei de Cotas, especificamente no que tange ao critério racial, nas universidades do país.

## **2. Delimitação e Fundamentação Metodológica da Pesquisa**

A Lei nº12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº7.824/2012 dispõe sobre o ingresso nas Universidades Federais e nas Instituições Federais de ensino técnico e de nível médio. Ela ficou conhecida como a *Lei de Cotas*. Esta lei iniciou determinando a reservas de vagas de instituições públicas de ensino superior para candidatos que estudaram os três anos do ensino médio na rede pública. Estabeleceu também que, dentro desta reserva, metade eram para estudantes com renda familiar mensal por pessoa igual ou menor a 1,5 salário mínimo e, reservas de vagas para candidatos autodeclarados Pretos, Pardos e Indígenas (PPI). Posteriormente, em 2016, foram também destinadas reservas de vagas para pessoas com deficiência (PCD), por meio da Lei nº13.409/2016. E, recentemente a Lei de Cotas passou por mais uma alteração, aprimorando-a com a promulgação da Lei nº14.723 de 13 de novembro de 2023. Entre as novas

alterações, destacam-se a inclusão dos quilombolas como beneficiários das cotas, a redução do critério de renda familiar *per capita* para um salário mínimo e a extensão da política afirmativa para os programas de pós-graduação *stricto sensu*. É importante ressaltar que, este sistema de reserva de vagas combina critérios de mérito somados a prática de justiça reparatória. Ou seja, todos pleiteiam a vaga na instituição por meio da mesma prova e do mesmo critério de pontuação para a aprovação, que atualmente é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e é no momento da inscrição que o candidato opta por qual listagem e modalidade da cota concorrer.

Ao longo da história brasileira foram impostos diversos obstáculos para a presença dos corpos negros nos mais diversos espaços, e nos espaços de educação formal<sup>11</sup>, que ampliam as

---

<sup>11</sup>Sobre exclusão dos negros também nos espaços formais de educação, destaca-se a lei de 1837 sobre a Instrução Primária na Província do Rio de Janeiro sancionada por José Soares de Souza. No Art. 3º vemos a proibição da frequência às escolas públicas todas as pessoas que padecessem moléstias contagiosas, os escravos, e os pretos Africanos ainda que fossem livres ou libertos (Souza, Paulino José Soares de. Lei nº 1, de 1837, e o Decreto nº 15, de 1839, sobre Instrução Primária no Rio de Janeiro. *História da Educação, ASPHE/FaE/UFPEL*, Pelotas, n. 18, p. 199-205, set. 2005. p.199). Entretanto, estudos como os de “VEIGA, 2004, e FONSECA, 2005, para Minas Gerais; BARROS, 2005, e VIDAL e SOUZA, 2006, para São Paulo; MARTINEZ 1997, para o Rio de Janeiro têm sinalizado que, apesar dessas restrições, uma parcela desse segmento teve acesso à instrução formal e informal” (Villela, 2012). O livro *História da Educação dos Negros e Outras Histórias* (Romão, 2005) possui uma coletânea de artigos interessantíssimos que traz um debate acerca da exclusão da população negra do sistema educacional e apresenta alternativas forjadas pelo Movimento Social Negro para o enfrentamento das desigualdades encaradas por esta camada da população. Já na leitura do primeiro artigo, uma indagação feita pela autora Mariléia dos Santos Cruz chama a atenção: “Quais teriam sido os processos de escolarização vivenciados desde o período da escravidão para que logo em anos iniciais da República pudessem estar dando corpo a intervenções sociais no campo intelectual?” (Cruz, 2005, p. 22). A autora observou, ao analisar a bibliografia da disciplina História da Educação Brasileira, ao que parece, a inexistência de experiências escolares dos negros em um período anterior a 1960. E questionou o fato de que existiram intervenções dos negros na sociedade brasileira nos primeiros anos da República, através das organizações negras, da criação de escolas, clubes recreativos, associações, entidades religiosas ou beneficentes, grupos culturais e teatros amadores, uma imprensa negra, enfim, várias atuações do negro nesta sociedade. Um exemplo disto é o artigo de Adriana da Silva (2010) sobre o ingresso e a permanência das populações não brancas nas escolas brasileiras e suas respectivas discussões, que traz um importantíssimo dado: o de que no tempo da escravidão um grupo de pais de meninos “pretos e pardos” residentes na cidade do Rio de Janeiro enfrentou o desafio de escolher um professor “preto”, Pretextato dos Passos e Silva, para os seus filhos e de ajudá-lo a manter uma escola específica para eles. Segundo a autora, a convivência dos alunos negros e brancos poderia gerar um conflito racial, por isso os pais dos “meninos pretos e pardos” fizeram um abaixo-assinado para que a escola do professor Pretextato continuasse funcionando. O professor relata que “em algumas escolas ou colégios, os pais dos alunos de cor branca não querem que seus filhos ombruem com os de cor preta”, e que por isso os professores geralmente “repugnam admitir os meninos pretos”. Os que são admitidos “na aula não são bem acolhidos; e por isso não recebem uma ampla instrução, por estarem coagidos”. Ele confirma ainda que, pelo fato de também ser “preto”, foi “convocado por diferentes pais de famílias” para que abrisse em sua casa uma “pequena escola de instrução primária, admitindo seus filhos da cor preta, e parda”. Esta escola exclusiva para “pretos e pardos” no século XIX conduzida pelo professor Pretextato ainda funcionava em 1871, na Rua da Alfândega, e há registros de que em 1872 ela continuava contando com 15 alunos. Por essa época, o professor se mudou para uma rua paralela, a Senhor do Passos. Em 1873, acabou sendo despejado e teve seu material de trabalho penhorado pela Santa Casa de Misericórdia em consequência do não pagamento dos aluguéis de março e abril daquele ano. Texto do portal Geledés. Disponível em: <A primeira escola exclusiva para negros no Brasil (geledes.org.br)>. Ver também outro artigo da autora sobre a escola de Pretextato: “A escola de Pretextato dos Passos e Silva: questões a respeito das práticas de escolarização no mundo escravista” na Revista Brasileira de História da Educação nº 4 de jul./dez de 2002.

possibilidades de mobilidade social vertical, visando superar a condição de excluídos ou miseráveis (Santos, 2005), não foi diferente. Assim, assegurar meios de acesso e de permanência da população não branca a estes espaços é pedagógico para a própria sociedade ver outros corpos que não somente os brancos frequentando espaços institucionais em condições não subalternizadas.

A Lei de Cotas está inserida dentro de um contexto de luta histórica dos movimentos sociais negros pela educação, pelo seu acesso à educação formal, à democratização do ensino. Segundo Silva e Silva (2005), na década de 90 as iniciativas dessas organizações se concentravam mais em prol da escolarização nos níveis fundamental e médio. Empenharam-se em forjar políticas públicas e ações governamentais que promovessem não só o acesso do povo negro às instituições formais de ensino, mas que assegurassem também a sua permanência e promovessem o ensino da história e cultura afro-brasileira nas grades curriculares através de práticas pedagógicas e recursos didáticos. Posteriormente, mais uma pauta de busca de ações e políticas públicas para organizações negras e sociais: o acesso do povo negro ao nível superior e, por conseguinte, às instâncias profissionais que exigem esse nível de escolaridade (Silva e Silva, 2005, p. 199-200).

Ainda na década de 80, as reivindicações por igualdade racial desses movimentos passaram a se dar no âmbito do parlamento brasileiro por meio do deputado federal negro Abdias do Nascimento que, em 1987 propôs<sup>12</sup> a implementação de ações afirmativas para o negro na esfera da educação (Santos 2007, p. 152). A partir da Constituição Brasileira em 1988, conhecida por constituição cidadã por reconhecer e garantir os direitos humanos, teve início a construção dos Planos Nacionais de Direitos Humanos<sup>13</sup>. A educação passou a ser entendida como um direito social de todos os cidadãos, e a obrigação de garantir este direito passou a ser imputada ao Estado e à sociedade (Menicucci, 2018, p. 96). A inserção da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (Art. 206, inciso I), já explicitava a necessidade de superar o histórico de exclusão social na educação brasileira (Menicucci, 2018, p. 127).

---

<sup>12</sup> Projeto de Lei nº 1.332, de 1983. Disponível em: < Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>.

<sup>13</sup> Os Planos Nacionais de Direitos Humanos são frutos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 1948. No Brasil ganham projeção no contexto de lutas contra a ditadura militar e o processo de redemocratização.

Destaca-se outros marcos constitucionais como a preocupação com a redução das desigualdades sociais, a criminalização do racismo (que posteriormente definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor com a Lei nº 7.716/1989), e a garantia do reconhecimento das terras aos remanescentes das comunidades dos quilombos, construindo bases para a existência de políticas afirmativas (Machado, 2020, p. 42), e também a criação da Fundação Cultural Palmares. E, conforme ressaltou o professor Renato Emerson dos Santos (2020a), a Constituição “foi objeto de especial atenção pelo Movimento Negro Brasileiro, que se organizou por todo o país para disputá-la no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, e articulou em 1986 a Convenção Nacional do Negro pela Constituinte,” reunindo representantes de sessenta e três entidades de dezesseis estados brasileiros (Santos, 2020a, p. 208). Foi esta luta que pressionou para que a igualdade viesse como um princípio constitucional, a criminalização da discriminação racial e, atos como o já citado reconhecimento e titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos (Santos, 2020a, p. 208). Ou seja, a “Constituição de 1988 não se limita a proibir a discriminação, afirmando a igualdade, mas permite também a utilização de medidas que efetivamente implementem a igualdade material” (Gomes, 2002, p. 140).

Como bem sustentou a ilustre Professora de Direito Constitucional da PUC de Minas Gerais, Carmen Lúcia Antunes Rocha, «a Constituição Brasileira de 1988 tem, no seu preâmbulo, uma declaração que apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a idéia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los(...) O princípio da igualdade resplandece sobre quase todos os outros acolhidos como pilastras do edifício normativo fundamental alicerçado. É guia não apenas de regras, mas de quase todos os outros princípios que informam e conformam o modelo constitucional positivado, sendo guiado apenas por um, ao qual se dá a servir: o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República» (Rocha, 1996, P. 85 *apud* Gomes, 2005, P. 16).

O direito à educação é parte do conjunto de direitos sociais, um direito de todos e um dever do Estado. Conforme expresso no Art. 3º da Constituição, que versa sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o objetivo é de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Podemos considerar a Constituição Federal de 1988 um marco que trouxe amparo legal para a proteção e política social, ou seja, “um conjunto sistemático de princípios, diretrizes e normas, assumidas pelo Estado para a condução de suas ações diante da problemática social” (Souza, 1987, p. 110). Entretanto, ter o instrumento legal da política social não significa a materialização dos direitos sociais. Então, a política pública consiste na consolidação e exercício do direito social.

Oreiro (2009) destaca o papel do Estado na área social na perspectiva Novo-Desenvolvimentista (2003-2015), em que o desenvolvimento de um país não se dá somente na área econômica, pois o crescimento econômico, embora um condicionante necessário, não é suficiente para resolver problemas como miséria e desigualdade sociais tão marcantes na nossa sociedade brasileira. O crescimento econômico por si só não é uma via pela qual se implementam necessariamente programas sociais universalizantes (em educação e saúde por exemplo) e políticas redistributivas. “Políticas sociais e educacionais – entendidas como instrumentos para a inclusão formal de segmentos da população à margem da sociedade brasileira – são elementos centrais no enfrentamento da questão das fortes desigualdades presentes no País” (Oreiro, 2009, p. 12), e são frutos de decisões, tensionamentos e projetos políticos de sociedade que disputam nas diversas arenas do Estado. Não são um desdobramento “natural” do crescimento econômico.

Na prática estatal, um dos elementos principais destas disputas de projetos políticos e societários são as políticas públicas. Elas materializam o instrumento normativo, com ações que repercutem nas relações sociais, econômicas e políticas. É dentro deste contexto de políticas públicas que se insere a Política de Cotas. Uma política de ação afirmativa em educação, oriunda de uma luta que tiveram suas reivindicações iniciadas há muito tempo desde o Movimento Negro e Abdias do Nascimento<sup>14</sup> que evidenciavam a ausência de um projeto comprometido com justiça social e combate a desigualdade, influenciando, portanto, em políticas e ações do Estado.

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) pode-se observar um momento político propício e efervescente de protagonismo dos movimentos sociais, diferentemente de outros governos, em que existia somente a demanda e pouca ou quase nenhuma inserção no aparato governamental. Pode-se observar uma preocupação governamental somada a um contexto favorável para a promoção de políticas de Bem-Estar Social que possibilitou ao Estado exercer com mais clareza a sua atribuição de responsabilidade pela diminuição da desigualdade social. E neste aspecto, podemos perceber o Estado sendo “interlocutor e arena de disputa privilegiada por aqueles que lutam contra o racismo” (Santos, 2020a, p. 207). Entre as políticas educacionais no governo Lula podemos destacar a implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>15</sup> em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação

---

<sup>14</sup>Projeto de Lei nº 1.332, de 1983. Disponível em: <Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>

<sup>15</sup>Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <lei nº 11.096 (planalto.gov.br)>

superior. Em 2007 o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>16</sup>, fruto de uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), veio com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Em 2008 é instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Rede IFETs)<sup>17</sup> e em 2009 a transformação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como o principal meio de entrada dos estudantes nas instituições federais de ensino. Estas e outras políticas relevantes para compreender as questões pertinentes a esta pesquisa serão aprofundadas no primeiro capítulo.

Foi no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que a política de cotas para acesso ao ensino superior foi institucionalizada, por meio da Lei nº 12.711/2012. Mas antes mesmo da sua promulgação em 2012, já no início dos anos 2000 algumas universidades públicas brasileiras começaram a adotar o sistema de cotas. Primeiramente, em 2001, foram implementadas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro – UERJ e UENF, posteriormente, em 2002a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e em 2003 a Universidade de Brasília (UnB) (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p.3-4). Importante destacar que as primeiras iniciativas de adoção do sistema de cotas nas universidades eram com base na UERJ e UnB – tema que será retomado no capítulo 1.

Considerando as desigualdades no acesso à educação superior, visando diminuir as desigualdades sociais e raciais acumuladas ao longo dos séculos, começou-se a implementar o sistema de cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior. Mesmo variando de uma unidade para a outra, as universidades públicas brasileiras adotaram essa política pública visando suas demandas regionais, bem como possíveis investimentos de melhorias e implementação. Dentro deste quadro, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) adotou esse novo significado de justiça social em novembro de 2012. E é dentro deste contexto que se relaciona o estudo da presente pesquisa.

---

<sup>16</sup>Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Disponível em:<decreto nº 6096 (planalto.gov.br)>

<sup>17</sup>Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em:<11892 (planalto.gov.br)>.

### **2.1.2. Problema a ser analisado pela pesquisa:**

A Lei de Cotas nº 12.711 de 2012 teve como um desdobramento na UFRRJ a maior aderência desta IFES ao território em que está inserida, possibilitando que a Universidade seja mais acessível para a população local?

### **2.1.3. Objetivo geral**

Analisar se o processo de adoção das cotas, especificamente a cota racial, impactou na maior aderência desta Universidade ao território em que está inserida, promovendo o ingresso da população local nos cursos de graduação da UFRRJ.

### **2.1.4. Objetivos específicos**

-Contextualizar o debate de políticas públicas de ações afirmativas no cenário internacional e nacional, enfatizando sua trajetória e seu debate conceitual.

-Analisar a trajetória das políticas de cotas no Brasil e toda a intensificação do debate que cerca a Lei de Cotas.

-Entender a importância do reconhecimento da dimensão conflitual para a atuação do Movimento Negro enquanto meio formador de sujeitos coletivos<sup>18</sup> no processo de luta por políticas públicas de ações afirmativas.

-Analisar os processos e aspectos políticos que conformaram a Educação Superior no Brasil, bem como seus desafios e tensionamentos contemporâneos e refletir acerca do papel da

---

<sup>18</sup>A relevância dos movimentos sociais está relacionada também por serem espaços de articulação social e educadores justamente por não se esquivarem do reconhecimento e do enfrentamento dos conflitos sociais, que se expressam nas lutas cotidianas e no entendimento das desigualdades sociais (algumas das estratégias apontadas neste trabalho dão alguns aspectos da materialidade dessas desigualdades) e dos processos sociais que levam a existência dessas desigualdades. Portanto, o reconhecimento da dimensão conflitual de interesses e de relações na sociedade tem um papel pedagógico também na formação de sujeitos coletivos, de sujeitos políticos. “Com efeito, são a luta social e o conflito aberto os principais, senão os únicos caminhos através dos quais grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público – isto é, enquanto sujeitos políticos. Sem conflito, não podem os grupos e classes sociais dominados gerar identidades, projetos coletivos, práticas coletivas, AÇÃO POLÍTICA” (Vainer, 2007, p. 6).



universidade pública num país de capitalismo periférico, de passado colonial e com grande diversidade étnico-racial.

-Historicizar a Política de Cotas na UFRRJ a partir da Lei nº12.711/2012 e analisar como se deu o processo de implementação desta lei por meio das deliberações próprias da Instituição e do diálogo com a comunidade, observando as trajetórias, os debates em seus órgãos internos, conselhos e presença da comunidade acadêmica neste debate.

-Realizar um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos antes e após a implementação da Lei.

-Analisar se a aderência da UFRRJ ao território sob a agenda da democratização do acesso à educação superior foi influenciada pela Lei nº12.711/2012.

#### **2.1.5. Questão de pesquisa**

-A política afirmativa de cotas contribuiu para a mudança da origem territorial e do perfil racial dos estudantes, contribuindo para a inclusão social de habitantes de territórios próximos à Universidade. Desta forma, política afirmativa de cotas além de reforçar a equidade de acesso em termos raciais, reforça também os laços territoriais na UFRRJ com o contexto territorial na qual ela está inserida.

#### **2.1.6. Justificativa**

Além de levar em conta os 12 anos da promulgação da Lei de Cotas - uma política de ação afirmativa que ocorreu através da sanção da Lei nº. 12.711 de 2012 - e sua revisão após o decênio, o estudo de caso da implementação e seus desdobramentos da Política de Cota na UFRRJ torna-se justificável e relevante também por haver uma lacuna em estudos acadêmicos sobre o processo de implementação e avaliação de mérito desta lei na presente Instituição. Assim, esta pesquisa se propõe a contribuir com o entendimento dos desdobramentos da adoção deste sistema na Universidade e no território em que está inserida, além de contribuir para a sistematização de informações referentes a esta lei na Instituição para futuras pesquisas.

Além disto, a pesquisa se ancora na preocupação com a inclusão educacional que tem sido uma questão recorrente nas metas e objetivos educacionais ao longo de nossa construção democrática de sociedade. Para tal, uma das estratégias do Plano Nacional da Educação, Lei nº 13.005/2014, é sobre “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;” (Meta:12.9).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), no Art 3º, § XII preconiza que o ensino brasileiro será ministrado com base no princípio da consideração com a diversidade étnico-racial; que o Art 3º da Constituição Federal de 1988 versa que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Pois, sem a promoção de políticas de ações afirmativas, não há reconhecimento, valorização, correção das injustiças históricas, ou eliminação das discriminações que promoveriam a inclusão social e a cidadania para todos no sistema educacional brasileiro.

Para a superação das desigualdades sociais étnico-raciais presentes na educação brasileira é necessário o monitoramento dos diversos desdobramentos – institucionais e territoriais – dessas políticas públicas para a produção de um panorama que apresente os entraves e as significativas melhorias, para que seja possível aperfeiçoar os meios para construir uma sociedade com equidade das relações étnico-raciais positivas, rumo à universalização do ensino, democratização do acesso à educação e construção de uma nação democrática. Desta forma, esta pesquisa poderá contribuir com o entendimento sobre os potenciais desdobramentos no território desta política pública implementada em uma universidade periférica do estado do Rio de Janeiro – contribuição esta de grande importância para a própria universidade, uma vez que tendo uma análise histórica e contextualizada da origem dos estudantes que recebe, a instituição terá mais elementos para entender e dimensionar seu lugar e seu papel político e social no território em que está inserida, e seus desafios.

## **2.2. Metodologia**

A trama metodológica deste estudo analisou a implementação da Lei nº12.711 de 2012 e seus desdobramentos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – um dos espaços onde esta política afirmativa atua – a partir da dimensão processual, ou seja, as datas, os acontecimentos, as resoluções próprias, os atores envolvidos, etc. Isto significa analisar os contornos ganhos do programa de ação afirmativa em uma universidade. Análise bibliográfica e registros escritos foram a principal fonte de dados para a análise da implementação da Lei de Cotas. Além disso, para responder em que medida a adoção das cotas impactou territorialmente no ingresso de alunos da graduação na Instituição UFRRJ, a pesquisa investigou a partir de uma análise comparativa a origem territorial desses ingressantes cotistas raciais antes e após a implementação da Lei em um período total de 20 anos.

Para isso, convém destacar que o método que sustentou a análise e interpretação crítica deste percurso se deu no campo da dialética. “A dialética situa-se, então, no plano de realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (Frigotto, 2010, p. 82). Uma concepção da realidade cuja preocupação é refletir, pensar e analisar a realidade com o objetivo de transformá-la (Frigotto, 2010, p. 90). “A dialética fornece bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc” (Gil, 2019, p. 14).

Os sujeitos nas pesquisas dialéticas são seres sociais e históricos; embora determinados por contextos econômicos, políticos e culturais, são criadores da realidade social e transformadores desses contextos (Gamboa, 2010, p. 115). A dialética está ligada ao fenômeno do conflito, em que predomina na realidade harmonias e consensos, uma característica endógena, que capta as estruturas da dinâmica social (Demo, 1985, p. 86 e 91). “É a metodologia mais crítica e autocrítica, como requer a dinâmica da realidade social” (Demo, 1985, p.100).

Dito isto, a investigação privilegiou mudanças qualitativas e se pautou em uma análise problematizadora na relação entre os sujeitos e o objeto da pesquisa, superando posições estereotipadas, atentando para o processo dinâmico da construção social, captando posicionamentos sociais e de representação social (Demo, 1985, p. 98).

A presente pesquisa se classifica em sua finalidade como exploratória e explicativa. Segundo Vergara (1997), “a investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (Vergara, 1997, p. 45), envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e análises de casos (Gil, 2019, p. 26). Portanto, justifica-se como exploratória, pois embora se tenha muitos estudos sobre política afirmativa de cotas em muitas universidades, principalmente naquelas pioneiras na implementação antes mesmo do surgimento da Lei, existem poucos estudos que abordam a Política de Cotas na UFRRJ, principalmente com a perspectiva analítica proposta por esta pesquisa.

Classifica-se ainda como explicativa por ter “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas” (Gil, 2019, p. 27). O principal objetivo de uma pesquisa explicativa é tornar algo inteligível, em que os motivos são justificados (Vergara, 1997, p. 45). Sendo assim, a presente pesquisa buscou fazer uma análise explicativa de como a política de cotas observa a dimensão de superação de desigualdades, bem como cumprimento dela na UFRRJ, e também como a aplicação desta Lei reforça os laços territoriais da Universidade.

Os meios para se alcançar os objetivos propostos da investigação foram: Bibliográficos, Documental, Estudo de Caso e Pesquisa de Campo. Característica de trabalhos acadêmicos, a pesquisa bibliográfica busca profundamente estudos para iniciar sua produção, e neste caso, estudos relacionados aos temas como Ações Afirmativas, Políticas Públicas Educacionais, Relações Raciais e Cotas nas universidades foram estudados com afinco para o desenvolvimento da pesquisa.

No que se refere à parte documental, “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorando, balancetes, comunicações informais (...)” (Vergara, 1997, p. 46). Pois, “documento é, pois, um termo que pode ser utilizado para designar qualquer coisa que possibilita conhecer outras coisas. Corresponde, portanto, a qualquer informação registrada em algum suporte” (Gil, 2019, p. 164). E para esta pesquisa, fez parte a investigação em documentos oficiais, como a Ata do Conselho que aprovou a adoção da Lei de

Cotas, as deliberações próprias da Instituição relacionadas à Lei de Cotas, editais, jornais e demais comunicados pertinentes ao tema do objeto da pesquisa.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2002, p. 45).

Classificada também como Estudo de Caso, por se enquadrar na definição de um estudo de um “circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tem caráter de profundidade detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo” (Vergara, 1997, p. 47). Descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação consiste em um dos propósitos da utilização deste tipo de estudo, e para o alcance do que se propõe o estudo, são utilizados procedimentos diversos para a obtenção dos dados, tais como: análise bibliográfica, análise de documentos e observação, como é o caso aqui proposto (Gil, 2019, p. 63).

Uma das questões colocada por Flick (2013) sobre o estudo de caso é a localização do caso e a sua análise, o que o caso representa e o que você pretende mostrar analisando-o? (Flick, 2013, p. 159). A proposta da pesquisa compreende em um estudo de caso porque analisou a implementação de uma política pública em uma determinada instituição federal, no caso, a UFRRJ, autarquia de prestação de serviço público de natureza educacional. O objetivo de estudos de caso é a descrição ou reconstrução precisa dos casos, que se refere à implementação da Política de Cotas. Além de fazer uma análise comparativa do perfil territorial do alunado da Instituição antes e após a implementação da Lei de Cotas.

E por fim, entende-se também como uma Pesquisa de Campo por se tratar de uma “investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não” (Vergara, 1997, p. 47). O campo da presente pesquisa foi a UFRRJ, onde foram coletados dados e informações pertinentes para o alcance da resposta à questão proposta do estudo.

### 2.2.1. Coleta e tratamento dos dados

O delineamento da pesquisa foi realizado de forma qualitativa, com o objetivo de ampliar e aprofundar o entendimento da pesquisa e seus resultados comportando análises explicativas, interpretações de caráter subjetivo, no qual o investigador é o instrumento principal, tratando-se de uma investigação interpretativa das fontes primárias como os documentos, e as fontes secundárias, por meio de livros, artigos, acesso aos sites, etc. Foi extraído o quantitativo de alunos ingressantes nos cursos de graduação na UFRRJ, nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu, num período de 20 anos e foi realizada uma análise comparativa desses alunos antes e após a adoção da Lei de Cotas, cuja categoria de análise se deu em relação a sua origem territorial e o perfil racial destes estudantes.

A pesquisa analisou o contexto social, realizou descrições, análises e interpretações que auxiliaram em uma melhor compreensão do objeto de estudo proposto, não se valendo de uma análise rígida, mas sim flexível diante dos caminhos inesperados em que toda pesquisa pode incorrer. A pesquisa percorreu, portanto, o seguinte caminho: levantamento bibliográfico, pesquisa de campo, leitura e sistematização das fontes, documentos e dados.

Primeiramente, a coleta de dados se fez por meio de um levantamento de informações sobre o contexto no qual a Lei de Cotas está inserida e o seu papel social. Foi realizada então, uma pesquisa bibliográfica pertinente a esta lei e à UFRRJ, desde o surgimento, contextos históricos de ambas as trajetórias assim como a questão da desigualdade racial e aspectos territoriais. Foi realizada uma análise por meio de fontes documentais, mas a pesquisa contou também com um aporte bibliográfico sobre o tema, principalmente para discutir sobre ações afirmativas e a Lei de Cotas.

A pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes de temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos. (Severino, 2007, p. 122)

A materialização de uma lei carece de uma série de providências para que se execute o instrumento normativo. No âmbito da sua implementação nas instituições reúnem os conselhos

universitários com a finalidade de produzir os instrumentos necessários para a operação desta ação afirmativa. Então, para esta fase, foram coletados dados a partir de fontes documentais, ou seja, “fontes primárias” que “são aquelas se apresentam da forma como foram produzidas por seus autores. Correspondem aos documentos originais, contemporâneos ao evento ou período a que se refere a pesquisa” (Gil, 2019, p. 165).

Os documentos são *artefatos padronizados*, na medida em que ocorrem habitualmente em *formatos* particulares: anotações, relatos de caso, rascunhos, atestados de óbito, observações, diários, estatísticas, relatórios anuais, certificados, julgamentos, cartas ou opiniões de especialistas. (Wolff, 2004, p. 284 *apud* Flick, 2013, p. 125).

Neste caso correspondem aos documentos oficiais relacionados à própria Lei de Cotas como decretos, instruções normativas etc. e aos registros institucionais, como a Ata do Conselho que aprovou a adoção da Lei de Cotas na UFRRJ, as deliberações próprias da Instituição relacionadas à Lei de Cotas, editais, diretrizes relativas à implementação da Lei, jornais e demais comunicados pertinentes à Lei na Instituição etc. Ou seja, o contexto da prática da Lei de Cotas relativa aos debates sobre ações afirmativas realizados na UFRRJ, verificando a receptividade local e se o tema das ações afirmativas já era abordado antes da promulgação da Lei. E a compreensão posterior após a sanção da Lei, ou seja, os contornos que a política ganhou no período da sua implementação, no cumprimento de suas exigências.

Segundo Gil (2019), uma das vantagens do uso de fontes documentais está relacionada ao fato de esta possibilitar a investigação dos processos de mudança social e cultural. E, para captar “os processos de mudança, não basta, portanto, observar as pessoas ou interrogá-las acerca de seu comportamento. Neste sentido é que as fontes documentais se tornam importantes para detectar mudanças na população, na estrutura social, nas atitudes e valores sociais, etc” (Gil, 2019, p. 175 e 174). Portanto, a análise documental possibilita ampliar o entendimento do objeto em questão, realizando uma contextualização histórica e sociocultural.

Consultas aos bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Ministério da Educação (MEC) compuseram as análises estatísticas sociais, raciais e educacionais no decorrer da pesquisa.

Os dados dos ingressantes cotistas foram quantificados e analisados de forma qualitativa, compreendendo uma análise territorial comparativa. Os dados foram coletados na base de dados

de matrícula da Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), cujo objetivo foi identificar a localização espacial de origem desses ingressantes dos cursos de graduação na UFRRJ, dos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu, entre janeiro de 2003 a dezembro de 2022, destacando os municípios do entorno dessas localidades.

Os dados foram solicitados à Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), por meio do setor de Divisão dos Registros Acadêmicos (DRA), sendo relativos à matrícula acadêmica dos alunos. Inicialmente a coleta das informações se deu de forma digital pelo atual *Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas* (SIGAA), que começou a ser implantado em 2019 e também pelo antigo sistema *Módulo Acadêmico* (SCAG). Destes sistemas foi extraído o total de 144 planilhas em formato *Excel*. Entretanto, durante o cruzamento dos dados para organização em uma única planilha foi observado a ausência de um significativo número de alunos nas planilhas do novo sistema (SIGAA) comparadas com as planilhas do antigo sistema (SCAG). Então, foi realizada uma nova solicitação à PROGRAD com o objetivo de obter as informações diretamente da base de dados da graduação armazenadas na Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da Universidade, para maior e melhor abrangência dos dados, uma vez que os dados estão abrigados em dois sistemas distintos. Foram solicitados os seguintes dados: nome, matrícula, bairro, cidade, ano de ingresso, curso, *campus* Seropédica, *campus* Nova Iguaçu e modalidade da cota dos alunos ingressantes no período compreendido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2022.

Importante ressaltar o compromisso deste estudo com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018, estando em conformidade com os princípios legais e éticos da referida legislação, preservando o sigilo de informações pessoais. Os resultados divulgados não identificam os sujeitos e tampouco individualizam as análises, uma vez que a presente pesquisa consiste na divulgação dos dados consolidados a respeito da localização territorial dos ingressantes.

A organização dos dados foi feita por meio da ferramenta *tabela dinâmica* do *Excel* que permitiu agrupar os dados separando os anos e a modalidade da cota e organizar por meio de filtro os cursos, os *campi*, os bairros e as cidades. Na apresentação dos resultados, é importante lembrar que para o período compreendido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2012 foi mostrados a contabilização de todos os alunos ingressantes na Instituição, inclusive os que



entraram por meio do bônus de 10% na nota final do ENEM para os que cursaram integralmente o ensino médio em instituições públicas e os alunos que eram professores em atividades na rede pública de educação básica e entraram por meio do PARFOR<sup>19</sup>. Todos estes ingressantes foram contabilizados sem diferenciação durante o período citado. De janeiro de 2013 a dezembro de 2022, para alcançar os objetivos propostos desta pesquisa, foi apresentado o quantitativo de todos os ingressantes do período, separado o quantitativo de alunos que ingressaram somente pela Lei de Cotas (excluídos os que ingressaram pelo PARFOR). Em seguida, dentro do quantitativo dos ingressantes da Lei de Cotas, foram destacados aqueles que entraram na modalidade cota racial (PPI), isto significa que abrangeu todos os alunos que entraram por: i) escola pública (EP) + cota racial (PPI); ii) escola pública (EP) + cota racial (PPI) + pessoa com deficiência (PcD); iii) escola pública (EP) + cota racial (PPI) + renda (R\$); e iv) escola pública (EP) + cota racial (PPI) + renda (R\$) + pessoa com deficiência (PcD).

No *campus* de Seropédica da UFRRJ foram computados os dados dos ingressantes oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos: Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu e Queimados. No *campus* de Nova Iguaçu da UFRRJ (IM-UFRRJ) foram apresentados os dados a partir do ano 2004<sup>20</sup>, ano dos primeiros registros de ingressantes oriundos do município de Nova Iguaçu e dos municípios vizinhos. Também foram incluídos os municípios da Baixada Fluminense. Portanto, para o *campus* Nova Iguaçu, a análise contemplou os seguintes municípios: Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias, Seropédica, Mesquita, Miguel Pereira, Japeri, Queimados, São João de Meriti e Nilópolis. O município do Rio de Janeiro não está contemplado nesta investigação por conter vários *campi* de outras universidades federais em seu território, entretanto, a título de conhecimento, foram expostos os dados deste município. A categoria *outros* contempla os municípios do estado do Rio de Janeiro que não foram o foco de análise desta pesquisa e também de outros estados do Brasil.

Os dados foram tratados comparativamente, convertidos em porcentagem, elaborando tabelas e gráficos, apresentando-os de forma estruturada e posteriormente analisados qualitativamente para a interpretação do objeto investigativo.

---

<sup>19</sup> Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

<sup>20</sup> O IM foi criado em 2005. Entretanto, desde 2004 a UFRRJ integrava um consórcio com outras IES públicas do Rio de Janeiro, denominado ‘Consórcio de Universidades Públicas na Baixada Fluminense’ oferecendo curso sem Nova Iguaçu em parceria com a prefeitura local, conforme já explicado neste capítulo (item 5.3).

### **3. CAPÍTULO I – Aspectos basilares para a compreensão das ações afirmativas**

O presente capítulo apresenta algumas referências dos estudos sobre ações afirmativas, com uma contextualização histórica a respeito do tema, enfatizando a trajetória e os debates que abriram caminhos para a instituição da Lei de Cotas no Brasil. Inicialmente o texto contextualiza brevemente o surgimento e implementação de políticas de ação afirmativas na Índia e nos Estados Unidos da América. Posteriormente a análise passa para o contexto brasileiro, enfatizando o surgimento do tema e da Lei de Cotas, assim como a trajetória das políticas de cotas no Brasil e toda a intensificação do debate que cerca a Lei de Cotas. A última seção é dedicada aos aspectos das relações raciais no país e a importância do Movimento Negro neste processo de luta por políticas sociais capazes de romper com a desigualdade racial no Brasil.

#### **3.1. Origem das ações afirmativas: o contexto indiano**

Historicamente o conceito de ação afirmativa origina-se na Índia em 1919, antes mesmo da sua independência (Wedderburn, 2005), e desde a década de 60 em meio ao movimento pelos direitos civis vem sendo discutido nos Estados Unidos. No Brasil, a experiência é um pouco mais recente, com discussões datadas da década de 90, com implementações na educação a partir dos anos 2000. Sem a pretensão de realizar grandes aprofundamentos históricos, esta seção trata-se de uma breve apresentação e contextualização do surgimento e implementação da ação afirmativa, a começar pela Índia e passando pelos Estados Unidos da América e posteriormente o contexto brasileiro.

A Índia é considerada um país pioneiro no uso de critérios de discriminação positiva, com práticas adotadas ainda em seu período colonial. O surgimento das políticas de reserva, como são conhecidas pelos indianos, se deu a partir dos movimentos organizados no sul da Índia, a partir de intensos debates entre os ativistas em relação às oportunidades que indivíduos e grupos sociais de diferentes castas teriam no país (Carvalho, 2005). O objetivo desses movimentos era diminuir o poder dos brâmanes na sociedade, que, embora em número reduzido, dominavam as posições

de elite abertas aos indianos sob o jugo colonial britânico (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 53). Os brâmanes são considerados a casta sacerdotal mais alta do Hinduísmo, responsáveis por ensinar e manter o conhecimento sagrado.

Faziam parte destes movimentos os Hindus de outras castas – como os *dalits* (intocáveis) que, segundo os aspectos culturais predominantes na Índia, também eram considerados superiores<sup>21</sup>. Com isso buscavam uma reserva de posições no serviço público e também a provisão de ajuda em instituições educacionais (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 53). É importante ressaltar que a discriminação de casta na Índia é muito presente, mesmo os *dalits* ou outros grupos que possuem melhores condições socioeconômicas enfrentam preconceitos (Nesiah, 1999). Sob a liderança de Ambedkar, após a independência do país em 1947, foram adotadas medidas corretivas das desigualdades provenientes do regime de castas e hierarquias fundadas em crenças religiosas. Portanto, após as reuniões para a elaboração da Constituição indiana, aboliu-se a intocabilidade e instituiu-se, em posições do governo, cotas de 15% para este grupo e de 7,5% para membros de outros grupos inferiorizados na sociedade indiana. Em relação à educação, a Constituição de 1950 estabeleceu que seria rejeitada qualquer tipo de discriminação nas admissões a instituições de ensino (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 53).

De acordo com Wedderburn (2005), o jurista economista e historiador, membro da casta “intocável”, Bhimrao Ramji Ambedkar, propôs, pela primeira vez na história, e em pleno período

---

<sup>21</sup>O sistema de castas na Índia é uma hierarquia social que divide a sociedade em grupos com base em sua ocupação e status social. A casta mais alta é a dos *Brahmins*, que são sacerdotes, estudiosos religiosos, pensadores, pessoas consideradas próximas aos deuses. A seguir, estão os *Kshatriyas*, que são guerreiros e governantes. Posteriormente os *Vaishyas*, que são comerciantes, enquanto os *Shudras* são trabalhadores manuais, artesão, operários, camponeses. Além dessas quatro castas principais, há os *Dalits* (literalmente: oprimido, quebrado), que são considerados impuros, excluídos da sociedade, frequentemente discriminados e marginalizados, ou seja, aqueles que vivem na base do sistema de castas indiano. São também chamados de intocáveis, *scheduled caste* (designação oficial) e *harijan* (literalmente: filhos de Deus), este último termo disseminado por Gandhi.

No tocante a este aspecto, além da questão religiosa de castas, é necessário mencionar que o reforço e aprofundamento do regime de castas é uma espécie de legado do colonialismo britânico na Índia, pois a lógica imperial aprofundou as desigualdades na sociedade indiana. Pesquisadores pós-coloniais atribuem a importância que as castas adquiriram à intervenção colonial britânica. Métodos de classificação administrativa, como censos, transformaram a casta em categoria essencial de diferenciação social, sendo fundamental para a manutenção da ordem social, auxiliando a sustentar a forma indireta do governo inglês, assegurando a legitimação e o exercício do poder colonial (Hofbauer, 2015, p. 163). Deste modo, pode-se compreender que o imperialismo britânico se apropriou deste sistema de castas já existente, enrijecendo determinadas divisões, garantindo privilégios sociais e espaços de poder para determinados grupos que estavam mais dispostos a ceder aos interesses ingleses, gerando um aprofundamento das relações de desigualdade como uma estratégia de dominação. “Os colonizadores da Índia, no emprego de uma estratégia de “dividir para conquistar”, reforçaram ou mesmo “inventaram” o sistema de castas, tanto por terem conduzido o primeiro censo populacional como por terem criado as primeiras políticas em benefício de grupos desprivilegiados” (Shourie, 2006 *apud* Feres Jr E Daflon, 2015, p. 106).

colonial britânico, a “representação diferenciada” dos segmentos populacionais designados e considerados como inferiores. “Para ele, quebrar os privilégios historicamente acumulados pelas “castas superiores”, significava *instituir políticas públicas diferenciadas e constitucionalmente protegidas em favor da igualdade para todos os segmentos sociais*” (Wedderburn, 2005, p. 314). Segundo Carvalho (2005):

O grande criador do sistema de cotas, tal como conhecemos em nosso tempo, foi o intelectual indiano Bhimaro Ramji Ambedkar, líder dos dalits, ou intocáveis da Índia, que desde a década de 20 do século XX lutou contra a desigualdade inerente ao sistema de castas do seu país. Foi Ambedkar que conseguiu colocar, na Constituição inicial da Índia independente, em 1948, as necessidade de cotas para os intocáveis (dalits) e os grupos tribais, nas instituições de ensino e no serviço público, como modo de compensar milênios de exclusão e desigualdade (Carvalho, 2005, p. 179).

Políticas de discriminação compensatória também foram adotadas para os bancos nacionalizados por Indira Gandhi, em 1969. Foi instalada a Comissão Mandal<sup>22</sup>, responsável por determinar os critérios para definir as “classes atrasadas” para então promover o avanço delas, e, no relatório elaborado em 1980 as castas ou comunidades consideradas atrasadas tiveram recomendações de reservas. Mas foi somente em 1990 que o primeiro-ministro Vishwanath Pratap Singh implementou as recomendações da Comissão Mandal. Embora tenha ganhado muita repercussão na grande mídia indiana com pressões para sua abolição, a legalização das medidas tinha o apoio das classes populares. O novo governo deu continuidade às medidas adicionando o critério econômico para as classes mais pobres, o que atraiu a interferência da Suprema Corte que julgou inconstitucional, todavia, aceitou medidas que excluíssem das reservas pessoas que, a despeito da casta à qual pertencessem, possuíam profissão de *status* social elevado e alto nível educacional (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 54-56).

Após mobilizações, as reservas nas instituições de educação superior na Índia foram aprovadas em 2008, que por determinação da Suprema Corte do país estabeleceu 50% das vagas. Portanto, nota-se que após sua independência a Índia não tardou em implementar políticas de ação afirmativa em diversas esferas. Segundo Weisskopf (2008), as ações afirmativas na Índia possuem uma história mais longa, e sua implementação tem sido mais intervencionista e ampla, atingindo um maior número de esferas sociais e uma maior proporção da população. (Weisskopf, 2008, p. 37).

---

<sup>22</sup> A comissão recebeu esse nome porque foi liderada pelo político indiano Babu Bindheshwari Prasad Mandal, que debateu sobre políticas relacionadas a grupos sub-representados e desfavorecidos na política indiana.

A análise de Weisskopf (2008) sobre as ações afirmativas na Índia dá maior ênfase ao tipo de ação afirmativa praticada no processo seletivo para instituições de ensino superior no país, principalmente às direcionadas aos *Dalits* e aos *Adivasis*. Estes são grupos altamente sub-representados e juntos constituem um quarto da população da Índia. Segundo o autor,

Na Índia pós-independência, políticas de AA em nível nacional foram inicialmente aplicadas somente a Dalits e Adivasis, cuja marginalização na sociedade indiana era tão gritante e antiga que os tornavam os candidatos mais fortes para receber tratamento desigual. Em nível estadual, políticas de cotas já vinham sendo oferecidas a vários outros grupos classificados de *Other Backward Classes* (OBCs). Ao longo das últimas décadas, nota-se um gradual aumento no escopo das políticas de cotas oferecidas às OBCs. Esse processo de ampliação da AA a uma proporção cada vez maior da população indiana está entrelaçado ao crescimento de movimentos políticos baseados em identidade de casta ou etnia, que se alimentam mutuamente (Weisskopf, 2008, p. 54).

Embora com características e trajetórias históricas distintas que caracterizam essa sociedade, os discursos contrários a estas políticas possuem muitas semelhanças com o caso brasileiro, conforme analisados por Feres Jr e Daflon (2015). A hipótese de que a ação afirmativa poderia ser considerada uma ameaça a identidade nacional é central dentro destes argumentos<sup>23</sup>. Pois existia uma visão de que a ação afirmativa poderia gerar ou reforçar as divisões existentes na sociedade supostamente harmoniosa.

Outro argumento comumente utilizado é em relação a violação do mérito provocada pela política de ação afirmativa. O contra-argumento do líder político dos *Dalits*, Ambedkar, afirma que eram precisamente as políticas de reserva os instrumentos que introduziriam verdadeiro mérito na sociedade indiana, conforme destaca Ferers Jr e Daflon (2015). Ambedkar faz uma crítica à ordem social Hindu “em virtude dos princípios hierárquicos que regulam as relações sociais e que são transpostos para a economia, além de alegar que os hindus se tornaram incapazes de valorizar e recompensar os méritos individuais sem interferência do preconceito casteísta” (Ferers Jr e Daflon, 2015, p.24).

Por fim, observa-se que na Índia, a política de ação afirmativa tomou a forma de “reservas (posições ou assentos reservados) para os quais os candidatos podem obter acesso sem competir com candidatos de grupos não contemplados pela política” (Weisskopf, 2008, p.37).

---

<sup>23</sup>Esses argumentos, no contexto brasileiro, se ancoram numa suposta visão nacional de que a mestiçagem era um fator que harmonizava a sociedade brasileira, sem conflitos raciais, racismo ou discriminação (Zahur, 2007; Benjamin, 2007; Pinto de Góes, 2007; Vainfas, 2007). A explanação desses argumentos será discutida mais adiante, na seção do texto destinada aos debates em torno da Lei de Cotas.

O tamanho da cota reservada é geralmente definido de acordo com a proporção do grupo contemplado em relação ao total da população indiana. Porém, as cotas para as principais posições sociais frequentemente não são preenchidas, pois nem todos os candidatos conseguem alcançar as qualificações mínimas para ocuparem as vagas reservadas (Weisskopf, 2008, p.37).

Já nos Estados Unidos da América, ao invés de tomarem a forma de cotas, são definidas como uma “vantagem adicional”, fazendo com que o favorecimento gerado seja menor do que o que é implicitamente oferecido pelo sistema de reservas indiano (Weisskopf, 2008, p.37).

### **3.2. Ações afirmativas no contexto estadunidense**

No último terço do século XX, os Estados Unidos da América passaram por um período de debates públicos em relação às ações afirmativas, sob a forma de políticas de cotas. Essas ações foram frutos de um período de conquistas dos direitos civis, cuja bandeira era a igualdade de oportunidades a todos, que permeavam, desde 1950, o solo norte-americano altamente segregado e marcado por tensões raciais profundas advindas do pós-Guerra de Secessão. Em meados do século XX, na década de 1960, junto a um movimento social e cultural que exigia, entre outras pautas, a eliminação de leis segregacionistas, nasceram as ações afirmativas que se expressaram marcadamente por meio da política de cotas.

Embora não seja objeto de análise e aprofundamento desta seção, é importante ressaltar que a política de ação afirmativa nos EUA está sofrendo um retrocesso. Após toda a trajetória de lutas e conquistas por este direito, alguns estados - Califórnia, Michigan, Nebraska e Washington - que compõem o país começaram a pôr fim nessas ações, banindo o tratamento preferencial para as minorias sociais e raciais em admissões para os cursos universitários. E no ano de 2023 a maioria conservadora da Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu pela inconstitucionalidade das ações afirmativas nos processos de admissão nas universidades<sup>24</sup>.

O termo Ação Afirmativa aparece pela primeira vez em um documento oficial no governo do presidente John F. Kennedy (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 56) que instalou, em 1961, a Comissão por Oportunidades Iguais de Emprego, com o objetivo de ampliar a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, carreiras e instituições pública e privadas. Este ato normativo, *Executive*

---

<sup>24</sup> Disponível em:< O fim das ações afirmativas nos EUA: mais um golpe da Suprema Corte contra os direitos civis - OPEU>.

*Order* nº 10.925/1961, buscava vedar a discriminação em desfavor de funcionário ou candidato a algum emprego, em razão de sua raça, credo ou nacionalidade, nos contratos com a Administração Federal (Dias, 2017, p. 61). Mas, somente alguns anos mais tarde é que medidas concretas foram adotadas sendo incentivadas pelo movimento de defesa dos direitos civis dos negros, liderado por Martin Luther King (Brandão, 2005, p. 06). Em 1964 o Congresso americano, pressionado pela sociedade civil, aprovou a Lei dos Direitos Civis que banuiu todo o tipo de discriminação por motivo de raça, cor, sexo ou origem nacional e promoveu a dessegregação.

Ao defender a Lei dos Direitos Civis em 1964, o presidente Lyndon Johnson disse, metaforicamente, que não seria possível acreditar que dois homens competindo numa mesma corrida de velocidade teriam as mesmas chances de vencer a prova se um deles tivesse ficado acorrentado durante anos. Ou seja, era compreendido que as condições iniciais das minorias raciais presentes na sociedade americana não eram iguais às da maioria branca. No entanto, somente em 1972 é que se pode observar a primeira iniciativa governamental nos EUA, quando, como desdobramento de mobilizações sociais articuladas em torno de pautas antirracistas, o então presidente Richard Nixon sanciona como emenda à Lei dos Direitos Civis de 1964, a Lei da Oportunidade Igual no Emprego (Brandão, 2005, p. 05- 06).

A Lei da Oportunidade Igual no Emprego determinou que todos os órgãos públicos federais, todas as empresas que prestavam serviços para o governo federal e todas as instituições que recebiam qualquer tipo de ajuda financeira do governo federal americano deveriam estabelecer metas e prazos específicos para admitir pessoas de minorias raciais e, também, para a admissão de mulheres. Posteriormente, estabeleceram e consolidaram-se as políticas de ação afirmativa nos EUA, e uma das formas diz respeito à admissão de estudantes pelas universidades americanas e outra a empregos e licitações públicas atingindo os negros, os indígenas, asiáticos, etc. (Brandão, 2005, p. 06-07).

Alguns segmentos sociais dos EUA sustentam uma narrativa de que, desde a Constituição de 1787 os EUA é um país constitucionalmente democrático, avesso às desigualdades presentes em seu território. Estas desigualdades suscitaram, no período que compreende a década de 1980, crescentes manifestações em prol das ações afirmativas com o objetivo de criar medidas destinadas a prevenir discriminações, assim como medidas reparadoras de dívidas históricas na

forma de política de cotas, pois não bastava somente ter proibido a segregação racial, era necessária melhoria nas condições de vida da população negra. Era necessária mudança no quadro de desigualdades, pois poucos negros acessavam as profissões com melhores remunerações, se mantinham fora do alcance o acesso a cargos políticos e exercício de profissões de prestígio, pouquíssimos negros estavam matriculados nas universidades etc. (Santos, 2020b, p. 81).

A reserva de vagas tendo como base unicamente o contorno racial foi declarada inconstitucional em 1978<sup>25</sup>. No entanto, programas de entrada em que o aporte racial seja considerado junto a outros contornos não foram declarados como violadores da lei dos direitos civis. A Suprema Corte dos EUA considerou inconstitucional a utilização de cotas raciais proibindo sua adoção para minorias na admissão de novos alunos pelas universidades. Inconstitucionais, pois a raça, segundo a decisão da Suprema Corte, não poderia ser fator determinante no processo de admissão ou rejeição de estudantes em universidades públicas. Entretanto, ela poderia ser acionada como um dos fatores a ser considerado neste processo. O que significa que, existindo uma vaga e dois candidatos, um negro e um branco, com qualificações semelhantes, o candidato negro poderia ser escolhido por ser negro, mas o candidato branco não poderia ser escolhido por ser branco. O mesmo se aplicaria na admissão de funcionários públicos e empresas privadas (Brandão, 2005, p. 9). Para justificar seu posicionamento, a Suprema Corte levantou a bandeira da diversidade racial.

Pode-se observar que o tema das ações afirmativas nas universidades americanas gerou grandes debates. Em 2003, a Suprema Corte dos Estados Unidos se manifestou novamente, no caso *Grutter v. Bollinger*<sup>26</sup> declarando o programa de ação afirmativa da Universidade de Michigan inconstitucional por não considerar de forma adequada as contribuições de cada candidato para a diversidade do corpo discente de maneira individualizada. Em 2013 e 2016 o

---

<sup>25</sup>A decisão partiu do caso de Allan Bakke, um estudante branco que teve sua admissão negada na Faculdade de Medicina da Universidade da Califórnia – Davis, o que violava o princípio da igualdade previsto na 14ª Emenda à Constituição norte-americana. A Corte dividiu opiniões favoráveis e contrárias à declaração e coube ao juiz Lewis Powell o voto decisivo. Então, no entendimento da Suprema Corte dos Estados Unidos, a universidade deveria considerar as contribuições de cada candidato de maneira individualizada (Feres Jr et al., 2018, p. 57-58).

<sup>26</sup>De acordo com Feres Jr, no caso Bakke, a decisão da Suprema Corte estadunidense afirmou a constitucionalidade de utilizar a raça como um fator de seleção, entre outros, com o propósito de alcançar um corpo estudantil mais diversificado, desde que fosse evitada a adoção de cotas e se julgasse o potencial de contribuição de cada estudante para a diversidade do corpo discente. Desde o caso Bakke, a constitucionalidade da ação afirmativa baseada na raça foi examinada diversas vezes pela Suprema Corte dos EUA. Em 2003, a Suprema Corte estadunidense tratou do caso *Grutter v. Bollinger*, e, neste caso foi declarado o programa de ação afirmativa da Universidade de Michigan inconstitucional por não considerar de forma adequada as contribuições de cada candidato para a diversidade do corpo discente de maneira individualizada (Feres Jr et al., 2018, p. 59).



tema também volta à Suprema Corte com o caso *Fischer v. University of Texas*<sup>27</sup> (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 59).

Segundo Weisskopf (2008), tanto nos EUA como na Índia as ações afirmativas têm sido colocadas em prática no mercado de trabalho e no sistema educacional, e em ambos os países são estas as esferas em que elas encontram maior contestação. Nos EUA a ação afirmativa “no mercado de trabalho é praticada não somente por agências e organizações do setor público, mas também por muitas instituições com fins não-lucrativos e empresas privadas, independentemente de qualquer subsídio estatal” (Weisskopf, 2008, p. 38-39). Entretanto, esta prática não se estende para a esfera política<sup>28</sup>, ao contrário da Índia que há assentos reservados para candidatos em assembleias legislativas federais e estaduais (Weisskopf, 2008, p. 39).

### 3.3. Aspectos gerais de outros contextos de adoção de Ações Afirmativas

Importante destacar que as ações afirmativas não se restringiram aos países citados. De acordo com Santos (2020b), a literatura<sup>29</sup> apresenta a adoção de ações afirmativas ou discriminação positiva em vários países. Registros apontam para experiência na África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Canadá, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos,

---

<sup>27</sup> O caso *Fisher v. University of Texas* teve dois estágios de julgamento pela Suprema Corte, em 2013 e 2016. No primeiro julgamento foi reiterada a necessidade do uso do “escrutínio estrito” como método para averiguar a constitucionalidade da ação afirmativa racial, o que significava, na prática, que a universidade teve que provar não haver outros meios de promover a diversidade do alunato sem que o critério raça fosse usado, mas deu ganho de causa para a universidade. Então Abigail Noel Fisher processou novamente a universidade por supostamente não ter produzido tais provas. O processo passou por uma corte de segunda instância e foi aceito novamente pela Suprema Corte que decidiu em favor da universidade, aceitando as evidências fornecidas de que não havia outros meios viáveis de produzir a diversidade almejada que excluíssem o uso do critério raça (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 59-60).

<sup>28</sup> Weisskopf (2008, p. 39-40) destacou que não há nenhum tipo de reserva de assento ou preferência de ação afirmativa para candidatos de minorias. O que existe é uma pressão para que a delimitação geográfica de distritos eleitorais seja feita de modo a coincidir com as áreas com maior concentração dessas minorias. Essa questão de não existir reserva de assentos na esfera política destinados às minorias nos EUA se relaciona com o fato da Lei dos Direitos Civis dos EUA (1964) impedir que o governo crie programas neste sentido. O item 703 (j) “Discriminação por raça, cor, religião, sexo ou origem nacional” da referida legislação determina que não se pode conceder tratamento preferencial a qualquer indivíduo ou grupo devido à raça, cor, religião, sexo ou origem nacional de tal indivíduo ou grupo devido a um desequilíbrio que possa existir em relação ao número total ou percentagem de pessoas de qualquer raça, cor, religião, sexo ou origem nacional.

<sup>29</sup> Sobre estudos históricos das ações afirmativas no mundo podem ser encontrados nos trabalhos do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa – GEMAA (2011). Daflon e Feres Jr, 2013 e 2007 e no estudo de: SOWELL, Thomas. *Ação Afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É Realizações Editora, 2017. Outros: Silva (2003); Sabbagh (2004); Paiva (2006); Tuner (2008); Mendes (2013); Martin *et al.* (2016); Tomei (2005).

França, Honduras, Índia, Indonésia, Israel, Malásia, Nicarágua, Nigéria, Nova Zelândia, Panamá, Paquistão, Peru, Rússia, Sri Lanka, Uruguai etc. (Santos, 2020b, p. 78).

Segundo Silva (2002):

Na Malásia, adotaram medidas de promoção da etnia majoritária, os *buniputra*, sufocados pelo poder econômico de chineses e indianos. Na antiga União Soviética, a Universidade de Moscou adotou uma cota de 4% de vagas para os(as) habitantes da atrasada Sibéria. Em Israel, adotam-se medidas especiais para acolher os *Jaiashas*, judeus de origem etíope. Na Nigéria e na Alemanha, há ações afirmativas para as mulheres; na Colômbia, para os(as) indígenas; no Canadá, para indígenas e mulheres, além de negros(as), como na África do Sul (Silva, 2002, p. 110).

Em contextos distintos, “a ação afirmativa assumiu formas como: ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista; programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação” (Moehlecke, 2002, p. 199). E, à medida que estas políticas são implementadas com o objetivo de propiciar aos grupos discriminados um tratamento diferenciado, como medida reparatória das desvantagens resultantes do racismo, elas tendem a reduzir as persistentes desigualdades sociais até a completa desestruturação deste sistema desigual. Embora este ponto se desdobre no decorrer da pesquisa, torna-se necessário ressaltar que as ações afirmativas, nos países aqui analisados, e inclusive no Brasil, possuem intrínseca relação com a questão racial e a desigualdade, sem estarem apartadas também das desigualdades econômicas.

De acordo com Feres Jr. E Daflon (2015), as políticas de ação afirmativa ainda estão em vigência no Brasil há pouco tempo – sendo o marco legal inicial da política de cotas, em nível federal, como ação afirmativa considerado nesta pesquisa datado de 29 de agosto de 2012 – o que torna precipitada uma avaliação se elas falharam em reduzir as desigualdades no país.

No caso da Índia, após seis décadas de reservas, os resultados já estão visíveis. De fato, dados produzidos pelo relatório do governo indiano de 2006 “Status Social, Econômico e Educacional da Comunidade Muçulmana” indica que a proporção geral de portadores de diploma superior na Índia aumentou entre a década de 1970 e 2000 e as taxas de graduação de *Scheduled Castes* e *Scheduled Tribes* também apresentaram uma tendência de crescimento, aumentando de 0,9% para 8% da sua população. O mesmo relatório demonstra que um grupo discriminado que não está sob proteção das ações afirmativas, os muçulmanos, teve sua participação na educação superior reduzida ao longo dos anos (Hasan, 2009 *apud* Feres Jr; Daflon, 2015, p. 26).

Ao analisar a Malásia, o estudo de Sidney Madruga (2005) demonstra que a implementação de políticas afirmativas é um efetivo instrumento na redução de desigualdades. A ação afirmativa foi instituída por meio de cotas para os *buniputra* visando ao acesso ao serviço

público, bolsas de estudos, doações de terras e autorização para o estabelecimento de negócios. Em 1970, após manifestações, ficou estabelecida a adoção de ação afirmativa com metas e prazos para o cumprimento, entre elas o ingresso em instituições educacionais públicas, fomento de crédito bancário, espaços nos postos de direção do governo etc. (Santos, 2020b, p. 86).

Apreende-se do caso malaio que as políticas de ação afirmativa não se limitam a grupos minoritários. Lá, os seus beneficiários representam a maioria da população com histórico de discriminação, o que se assemelha aos casos da Índia, com os intocáveis, e do Brasil, com os negros e indígenas. A Organização das Nações Unidas considerou as experiências com a adoção das políticas de ação afirmativa na Malásia, bem como na Índia, África do Sul e Estados Unidos, como medidas importantes para a redução das desigualdades entre grupos (Santos, 2020b, p. 86-87).

O país conseguiu reduzir significativamente a diferença de rendimentos entre a população chinesa e a malaia, em decorrência da adoção de ações afirmativas direcionada à população indígena, de maior número, porém economicamente marginalizada em relação aos chineses e aos indianos. Os dados foram verificados entre os anos 1970 e 1990 e publicados pela ONU em 2004. (Madruga, 2005, p. 65 *apud* Dias, 2017, p. 62).

Carnoy (1995), em seu estudo sobre a situação socioeconômica dos negros norte-americanos no período que vai dos anos 30 ao final do século XX, procurou observar os fatores que contribuíram para a melhoria de suas condições de vida e para a diminuição das desigualdades entre os grupos raciais. Ele conclui que a participação ativa do Estado na definição de políticas públicas e a combinação de políticas antipobreza e antidiscriminação foram os principais fatores responsáveis pela melhora ou degradação das condições de igualdade social e econômica da população negra nos Estados Unidos. Deste estudo, observou que os maiores ganhos da população negra ocorreram nos anos 40, 60 e início dos 70, quando governos sociais democratas, de perfil heterodoxo, intervinham na sociedade, desenvolvendo políticas de equalização de oportunidades (Carnoy, 1995 *apud* Moehlecke, 2002, p. 214).

A aplicação da ação afirmativa na África do Sul com foco nos segmentos sociais com histórico de discriminação é datada a partir de 1993. Sua utilização é em prol da reparação e da construção de uma “nação única”, buscando assegurar a igualdade como mecanismo condutor da justiça social e da democracia, rompendo com as distorções sociais decorrentes do Apartheid (1948) – sistema de regime de segregação racial supremacista branco. O documento *Green Paper on Affirmative Action* (1997) “declarou a igualdade como o princípio fundador da sociedade

democrática e referência para os programas de acesso ao mercado de trabalho como estratégia de combate às injustiças raciais” (Santos, 2020b, p. 85).

No ano de 1998, o Ministério do Trabalho constituiu uma Comissão pela Igualdade no Emprego com os seguintes objetivos: (i) promover a igualdade de oportunidades e tratamento justo no emprego por meio da eliminação da discriminação injusta; (ii) implementar ação afirmativa para reparar as desvantagens de determinados grupos. Apreende-se desse processo de houve um investimento significativo da África do Sul visando à superação das desigualdades, utilizando-se como um dos recursos para tal, a ação afirmativa.

As políticas de ação afirmativa na África do Sul se expressam por meio de financiamentos e metas de inclusão nas universidades públicas e no emprego público, cujos beneficiários são os negros, as mulheres e as pessoas com deficiências. O descumprimento desses preceitos pode ocasionar punições por parte do governo. Na iniciativa privada, os empregadores, respaldados pela lei, têm liberdade para estabelecer os programas de ação afirmativa que adotarão. Metas ou cotas não são obrigatórias, no entanto, por meio do programa *Black Economic Empowerment*, o governo fornece incentivos destinados ao incremento da participação dos negros na economia (Gemaapud Santos, 2020b, p. 85).

Pode-se observar que a adoção de ação afirmativa é decorrente do seu contexto, e o como ela é implementada e a quem se destina também varia de acordo com o contexto a que está inserida. Na maior parte dos países ela se destina a grupos étnicos, dos quais os afrodescendentes são os destinatários preferenciais. No Uruguai, por exemplo, as medidas foram adotadas para a população afro-uruguaia. A Lei nº 19.122/2013 foi promulgada com o objetivo de promover a participação e integração de pessoas afrodescendentes nos âmbitos educativos e laborais por meio de ações afirmativas, reservando vagas no serviço público, criando bolsas no ensino superior e inserindo as temáticas africana e afro-uruguaia nos currículos (Santos, 2020b, p. 89).

No Equador, em 2006, foi aprovada a *Lei dos Direitos Coletivos do Povo Negro* ou Afroequatoriano, que “garantiu os direitos coletivos econômicos, sociais, culturais e políticos dos afroequatorianos, considerando suas tradições como parte do patrimônio cultural da nação, e reconhecendo os direitos territoriais dos afroequatorianos” (Santos, 2020b, p. 89). Outras medidas também adotadas no campo da educação, da saúde, do emprego, da habitação etc. Na Colômbia, as políticas afirmativas são praticadas desde 1991, estão previstas na Constituição e são destinadas a garantir condições de igualdade real e efetiva a variados grupos étnicos discriminados ou marginalizados, na educação, no direito territorial e de propriedade coletiva (Santos, 2020b, p. 90). Na Argentina as políticas de ação afirmativa são para mulheres no parlamento, estudantes desfavorecidos e indígenas e aos afro-argentinos. Em Honduras a adoção

de ação afirmativa também é de recorte étnico, especialmente para os *Garífunas*, que é o maior grupo étnico presente na Costa Norte do país.

Em termos culturais, determinou o treinamento artístico e a oferta de atividades esportivas para os afro-hondurenhos, por se tratar das principais vítimas do racismo e da exclusão social. Do ponto de vista dos direitos territoriais, deveriam ser superados os conflitos de terras envolvendo os *Garífunas*, com a concessão de títulos, saneamento, expansão e proteção das terras das comunidades afro-hondurenhas e mesquitas, povo indiano americano da costa atlântica da Nicarágua e Honduras (Santos, 2020b, p. 90-91).

### 3.4. Ações afirmativas e a questão racial no contexto brasileiro

Como aponta Moehlecke (2022), “O termo ação afirmativa chega ao Brasil carregado de uma diversidade de sentidos, o que em grande parte reflete os debates e experiências históricas dos países em que foram desenvolvidas” (Moehlecke, 2022, p. 198). Embora as ações afirmativas ganhem contextos diferentes em cada país, elas evidenciam discriminações e trazem para a arena os debates das formas inclusivas. É possível considerar que a experiência estadunidense influenciou significativamente para o caso da ação afirmativa no Brasil, que possui uma discussão recente, datada de meados da década de 1990.

Observa-se como marco político inicial que pautaram desdobramentos para as questões de implementação de ações afirmativas destinadas a erradicar as desigualdades raciais a *Conferência de Durban* (2001). Muito embora a discussão acerca das políticas de ações afirmativas sejam derivadas de um longo processo, iniciado antes deste período, é a partir da *Conferência de Durban* que mobilizações para a implementação dessas políticas ganharam projeção. A *III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Outras Formas Correlatas de Discriminação*, realizada em 2001 em Durban na África do Sul, fez com que o Brasil condenasse o colonialismo e a escravidão como crimes de lesa-humanidade, buscando assim erradicar as desigualdades que tem fundo nos atributos de raça, de etnia e de cor (Fonseca, 2009, p. 10).

Esta conferência foi um importante marco político para as políticas públicas contra o racismo, pois a partir dela as políticas afirmativas ganharam mais corpo, espaço e efetividade ao evidenciar a situação social dos negros e influenciar a implantação de políticas valorativas. Segundo a professora socióloga da UFRJ, Rosana Heringer (2002a), um aspecto importante durante todo esse processo preparatório para a *Conferência de Durban* foi o posicionamento

político de alguns representantes do governo, especialmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O Ipea passou a divulgar dados que revelaram a dimensão das desigualdades raciais no Brasil (HENRIQUES, 2001). Não se tratava mais de um pequeno grupo de ativistas denunciando a histórica desigualdade de oportunidades entre pessoas brancas e negras: o Estado brasileiro adotou um discurso anti-racista, trazendo o tema para o centro da agenda política. O debate público intensificou-se durante a CMR<sup>30</sup>, quando o relatório oficial do governo brasileiro foi divulgado, incluindo a recomendação da adoção de cotas para estudantes negros/as nas universidades públicas (Heringer, 2002a, p. 56).

Durante os últimos meses de 2001 e o primeiro semestre de 2002, ainda sob o “calor” dos resultados da conferência de Durban, outros setores do governo federal, alguns governos estaduais e municipais lançaram publicamente programas e ou projetos de lei especificamente destinados a beneficiar os afrodescendentes brasileiros (Heringer, 2002c, p.3).

É importante destacar a consolidação de informações sobre a desigualdade brasileira com corte étnico-racial por meio da coleta e sistematização de dados é pauta e fruto de demandas e tensionamentos que emergem a partir de segmentos sociais organizados, com destaque para as diversas frentes de atuação e mobilização do Movimento Negro. O professor sociólogo Alain Kaly (2022) destacou que os escritos e ações de determinadas lideranças do Movimento Negro no Brasil, como Abdias do Nascimento (2017), Gonzalez (2018), Beatriz Nascimento (2018), Carneiro (2019), entre outros, ressaltavam as lutas de diferentes gerações a provar para as autoridades brasileiras a existência de racismo e diferentes formas de discriminação racial contra os afro-brasileiros. Além disso, estes escritos evidenciavam que essas desigualdades têm a base histórica de flagelos instituídos pelo Estado brasileiro (Kaly, 2022, p.10).

Enfim, desta conferência originaram-se a Declaração de Durban e o Plano de Ação, que foram documentos orientadores das ações dos governos para a superação do racismo e das desigualdades.

O Plano de Ação de Durban (ONU, 2001) apresenta o combate ao racismo como responsabilidade primordial do Estado e, portanto, “incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação de todos, através, dentre outras medidas, de ações e estratégias afirmativas ou positivas.” (Artigo 99). Além disso, o Plano de Ação “insta os Estados a estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos e indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial.” (Artigo 100). (Heringer, 2002c, p. 8-9).

---

<sup>30</sup> Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

A comissão brasileira<sup>31</sup> que participou da conferência recomendou as ações afirmativas como indispensáveis para romper o ciclo que reproduzia as desigualdades raciais no Brasil. “Em consonância com essa mudança na agenda, em 2002 foi criado o Programa Nacional de Ações Afirmativas com o intuito de aumentar a participação de afrodescendentes, mulheres e portadores de deficiência na administração pública federal” (Menicucci, 2018, p.160).

O ano de 2003 foi o primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Um governo eleito em um processo democrático, com propostas heterodoxas, uma candidatura apoiada por frentes sociais que pautaram políticas redistributivas e maior diálogo com entidades da sociedade civil organizada. Mudanças relacionadas à construção de um novo projeto de nação pautado no diálogo com forças populares, responsabilidade pela diminuição da desigualdade social, orientado pelo princípio da diversidade<sup>32</sup>. Os programas sociais e as políticas públicas deste

---

<sup>31</sup> A comissão brasileira teve uma presença marcante nesta Conferência em Durban. Muitas pessoas integraram a delegação brasileira que foi uma das mais numerosas entre os 173 países presentes em Durban. O Chefe titular da delegação do Brasil foi o Ministro da Justiça, na época, José Gregori. Gilberto Vergne Saboia, embaixador aposentado, foi secretário de Estado para os Direitos Humanos do Ministério da Justiça entre 2000 e 2001 e nesta condição liderou a diplomacia brasileira rumo a Conferência em Durban. Outras autoridades e representantes dos três poderes em níveis diversos da Federação, e também integrantes dos movimentos da sociedade civil compuseram a comissão brasileira na Conferência. Eram associados mais de 200 militantes à esta Conferência, que compareceram ao fórum de ONGs, ao lado do Centro de Conferências, e mantinham com a delegação oficial interação constante, notavelmente cooperativa. A Relatoria Geral da Conferência coube, por eleição, a uma brasileira, muito atuante na sociedade civil: Edna Roland, mulher, negra e ativista. (Alves, 2002).

De acordo com Sueli Carneiro (2002), as negociações nesta Conferência em Durban foram complexas, denominando-as de “A Batalha de Durban”. Segundo a filósofa, as organizações antirracistas brasileiras mostraram grande engajamento nos preparativos para a Conferência de Durban. Entidades e militantes negros se articularam no que foi intitulado Comitê Impulsor Pró-Conferência. Ele funcionou como um canal entre a sociedade e o governo e ficou responsável por elaborar um documento sobre as consequências do racismo no Brasil. Sueli Carneiro (2002) destacou também o crescente protagonismo da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras Pró-Durban, composta por mais de uma dezena de organizações de mulheres negras do país. A Fundação Palmares também teve uma atuação importante, pois apoiou o Comitê Nacional Preparatório para esta Conferência.

<sup>32</sup> Sabrina Moehlecke (2009), professora adjunta da Faculdade de Educação da UFRJ, analisou em seu artigo sobre as políticas de diversidade no governo Lula (2003-2006), como o MEC se posicionou diante da temática da diversidade em seus programas, ações e em sua própria estrutura de funcionamento. “Dentro do que se definiu como políticas de diversidade no MEC na primeira gestão do governo Lula, foi identificado um total de vinte e quatro programas/projetos/ações. Em relação ao governo anterior, percebe-se um nítido crescimento, em termos quantitativos, dos programas implementados na área, com ênfase naqueles voltados para a diversidade étnico-racial. Ao analisar as características de cada um dos programas, foi possível separá-los em dois tipos, de acordo com o caráter da atividade que se propuseram realizar: programas direcionados para o acesso a bens e serviços para determinados públicos, como negros, indígenas, mulheres; lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais e transgêneros – LGBTT; pessoas com deficiência e de baixa renda; programas que procuram desenvolver um trabalho de formação, debates e produção de conhecimento acerca da temática da diversidade cultural na educação” (Moehlecke, 2009, p.472). “Como marcos normativos definidos no período estudado abrangendo a diversidade e a área da educação, há a Lei n. 10.639/03, que torna obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais (Resolução n.1, de 17/6/2004), instituídas pelo Conselho Nacional da Educação para regulamentar a lei anterior. Outras medidas aprovadas foram o Decreto n. 5.296/04, referente ao atendimento às pessoas portadoras de deficiência, e o Decreto n. 5.626/05, que regulamenta a Língua Brasileira de Sinais – Libras. No período, foram ainda encaminhados pelo MEC para

período foram instrumentos essenciais para a materialização de tais mudanças. Pode-se notar um governo que foi palco de muitas transformações sociais, que teve como principais marcas a retomada do crescimento econômico do país, a redução da pobreza, da distribuição de renda e da desigualdade social e, a questão racial, por fim, ganhou espaço na agenda governamental, sendo notória já no primeiro ano do seu mandato. Segundo o professor de economia da UFF, Victor de Araujo (2019),

A economia brasileira, entre os anos de 2003 e 2010, foi capaz de alcançar taxas moderadas de crescimento do produto sem a ocorrência das crises cambiais que historicamente interrompiam o crescimento econômico, e a inflação descreveu trajetória de queda, sendo alcançada a meta de inflação em todos os anos. No plano social, foram notáveis as melhoras nos indicadores de distribuição de renda do trabalho, e a redução da pobreza e da miséria. O mercado de trabalho se caracterizou pela redução da taxa de desemprego com aumento da formalização da força de trabalho (Araujo, 2019, p. 2).

De acordo com Araujo (2019) no primeiro mandato de Lula, o PIB cresceu à taxa média de 3,5% ao ano, ligeiramente superior se comparado ao segundo governo de Cardoso (1999-2002), que foi de 2,3%. “A dívida líquida do setor público como percentual do PIB caiu de 59,9% em dezembro de 2002 para 46,5% em dezembro de 2006” (Araujo, 2019, p. 10). O maior dinamismo do mercado de trabalho, com geração de empregos formais e a elevação do salário real; as políticas de transferência de renda; e a expansão do crédito às famílias configuraram elementos da demanda interna que explicam a retomada do crescimento econômico durante o primeiro governo Lula (Araujo, 2019, p. 18). “Ao todo, entre 2003 e 2006 o saldo de novos empregos foi de 4,6 milhões, uma média de 1,1 milhão de novos empregos anuais, contra a média de 670 mil empregos anuais entre 2000 e 2002” (Araujo, 2019, p. 19). O salário mínimo teve um aumento real de 38% entre final do ano de 2002 até 2006. Passou de R\$ 496 em dezembro de 2002 para R\$ 686 em dezembro de 2006. A taxa da pobreza caiu de 34,4% em 2002 para 26,8% em 2006, e a taxa da pobreza extrema caiu de 14% para 9,5% no mesmo período (Araujo, 2019, p. 20-21).

---

apreciação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3.627/04, que destina um percentual de vagas nas IFEs para estudantes de escolas públicas, negros e indígenas, e o Projeto de Lei n.7.200/06, que propõe uma reforma para a educação superior brasileira, em que se estabelecem, entre outras coisas, políticas de ações afirmativas para negros, indígenas e estudantes de escolas públicas. Ressaltem-se ainda o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH –, de 2003, e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o Programa Brasil Sem Homofobia, de 2004, todos eles formulados, ainda que de diferentes formas, com a participação da sociedade civil organizada. Apesar de não serem iniciativas exclusivas do MEC e de não assumirem um caráter normativo, esses planos, ao definirem um conjunto de metas para o governo, contribuem para o acompanhamento das ações do ministério no que concerne a essas agendas específicas” (Moehlecke, 2009, p.472).



Dentre as marcas deste governo destaca-se na área da saúde a assistência farmacêutica, que por meio da farmácia popular os medicamentos eram oferecidos a preços mais baixos. Implantou a Política de Atenção às Urgências e Emergências, sendo o atendimento pré-hospitalar móvel implementado em todo país por meio da Rede Nacional SAMU 192. No que tange ao combate à pobreza e a distribuição de renda para as camadas mais vulneráveis da população destacam-se os programas de assistência social como o Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família, Sistema Único de Assistência Social. Também foi implementado programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida, ampliação do acesso à água potável e eletricidade. Criou-se também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o Plano Nacional de Reforma Agrária, etc. No âmbito da educação podemos citar o programa de interiorização dos *campi* das Universidades Federais, o PROUNI e o REUNI.

No estudo intitulado *Atlas da exclusão social no Brasil, dez anos depois*, de Guerra *et al.* (2015), indicam ter diminuído a exclusão social no Brasil, embora a desigualdade regional permaneça marcante. Houve diversas melhorias em diversos aspectos da desigualdade brasileira (desigualdade de gênero, raça, de rendimentos etc.). Ainda assim, sejam quais forem os indicadores utilizados – demográficos, de renda, IDH, rede urbana etc. – a desigualdade tanto social quanto espacial ainda constitui característica definidora da realidade brasileira.

A relação com o Movimento Negro passou a ser de grande inserção no aparato governamental, dando maior visibilidade às suas reivindicações, passando a ser um ator envolvido na formulação de políticas públicas, e tendo representação na ocupação de cargos. “Tais políticas, que vão ganhar força a partir de 2003, “são apontadas, então, como uma nova forma do Estado se relacionar com o movimento social, e um sinal do início de uma possível mudança, na sociedade brasileira, do projeto nacional e de raça” (Santos, 2020a, p. 202). A partir desse ano, foram efetivadas as políticas constantes na pauta dos Direitos Humanos no Brasil com a instituição de uma Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída por meio do Decreto nº 4.886/2003. Esta política teve como objetivo a redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.

A partir de 2003, a implantação de políticas antidiscriminatórias fez do Brasil uma referência na América Latina e no Caribe no que diz respeito à busca de caminhos para superar o racismo e construir uma sociedade com igualdade de oportunidades (Nascimento, 2016, p. 214).

A partir dessa política nacional, criou-se então a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR<sup>33</sup>, a partir do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro, cuja primeira titular foi Matilde Ribeiro, assistente social, militante dos movimentos negro e feminista. Segundo Renato Santos (2020a), a criação da SEPPIR coloca a pauta racial em outro patamar no Estado brasileiro, um novo momento em que emerge um conjunto de políticas de reconhecimento, se tornando referência central de um aparato institucional que também compreendia o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR), de 2003. Além do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), também de 2003; e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), ambos são articulações de órgãos federais, estaduais e municipais voltados para a promoção da igualdade racial. Destaca também a criação do SINAPIR, em 2013, “com a regulamentação do Estatuto da Igualdade Racial, lei promulgada em 2010 e que constitui marco globalizante sobre as políticas de igualdade, com capítulos sobre saúde, educação, cultura, trabalho, religiosidade, acesso à terra e moradia, meios de comunicação e marcos institucionais” (Santos, 2020a, p. 210).

A SEPPIR foi instituída pelo então presidente Lula em 21 de março de 2003, como um órgão do Poder Executivo do Brasil e, ao longo dos governos posteriores ela passou por diversas mudanças, o que mostra os redirecionamentos políticos que este órgão ganhou. Em 2008, a SEPPIR ganhou status de ministério quando o Congresso Nacional transformou na lei nº11.693/2008 uma medida provisória do governo Lula, transformando o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Sua transformação em ministério foi uma inflexão política e institucional no tratamento da temática racial pelo Estado.

Em 2015, sob a presidência de Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 13.266/2016 foi extinta a SEPPIR enquanto órgão de assessoramento direto da Presidência da República, transformando-a em uma secretaria especial do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade

---

<sup>33</sup> Criada pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Disponível em: <lei 10678/2003 (camara.leg.br)>

Racial, a Secretaria de Direitos Humanos, e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. A pedagoga Nilma Lino Gomes foi a ministra-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil.

A questão do orçamento sempre foi um dos problemas da SEPPIR. Matilde Ribeiro, ex ministra da SEPPIR, em entrevista destacou a importância do orçamento para a concretização de políticas, e que a sua ampliação consistiria parte da demanda do Movimento Negro:

Sem isso não se faz política em área alguma, o presidente Lula sempre dizia que a grande arte de governar é saber que o orçamento estará quase sempre no vermelho. Exatamente por isso deve ser parte da demanda do movimento negro a ampliação do orçamento para as políticas. A Seppir é um órgão enxuto, com o poder de coordenação de uma política que deve ser executada por todo o governo, de maneira transversal. Para isso é necessário muito acordo, negociação e definição de prioridades. A prioridade só é possível se é estabelecida com vontade política, orçamento e ações efetivas (Ribeiro *apud* Souza, 2013).

A transformação da SEPPIR em uma secretaria foi fruto da reforma administrativa anunciada pela presidenta Dilma, num contexto de crise econômica, que teve como resposta uma política de enxugamento dos gastos do governo com medidas de redução do número de ministérios. No bojo da discussão da proposta de mudança do status da SEPPIR, Oliveira (2015) argumentou que esta medida seria ineficaz quanto aos seus propósitos expressos de corte de gastos e um retrocesso nas políticas voltadas a estes setores:

É ineficaz quanto aos propósitos porque estas secretarias com status de ministérios tem estruturas super-enxutas. Isto é importante porque os gastos não estão diretamente ligados a existência de mais ou menos ministérios. Há ministérios com estruturas gigantescas, com várias fundações e secretarias subordinados – como é o caso, por exemplo, do atual Ministério da Educação. Se montar uma máquina ministerial com 15 ministérios com esta envergadura, o custo será alto (Oliveira, 2015).

Segundo o autor, associar excesso de gastos a muitos ministérios é falso e colocar estas temáticas no patamar de ministérios ou de secretarias subordinadas a outros ministérios implica em uma concepção de gestão de políticas públicas.

O status de ministério dado a estas secretarias possibilita que se dê maior visibilidade a estas políticas específicas (o que implica em um reconhecimento e um compromisso efetivo do Estado brasileiro em combater as desigualdades e injustiças que atingem negros, mulheres e jovens) e que tais políticas devam ter caráter transversal, isto é, articular as mais diversas áreas, o que seria impossibilitado caso elas ficassem abrigadas em um ministério específico (Oliveira, 2015).

Após o golpe<sup>34</sup> em 2016, assumindo a presidência da República, o então vice-presidente Michel Temer extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, transferindo suas competências para o Ministério da Justiça e Cidadania, incluindo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Em 2017, este ministério foi extinto, incluindo a SEPPIR, e criou-se o Ministério dos Direitos Humanos, que então passou a integrar a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), o Ministério dos Direitos Humanos foi extinto e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial ficou subordinada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tendo como secretária a indígena e jornalista Sandra Terena<sup>35</sup>, posteriormente substituída por Paulo Roberto, e como ministra a advogada e pastora evangélica Damares Alves. Com a eleição de Lula à presidência da República, em 2023, este órgão foi transformado em ministério de Estado tendo a jornalista Anielle Franco<sup>36</sup> nomeada como ministra da Igualdade Racial.

A SEPPIR foi constituída como objetivo de enfrentar o racismo no Brasil, promovendo a igualdade e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância. Ou seja, esta secretaria possui a atribuição de articular ações afirmativas mediante a mobilização de ações no interior de políticas executadas por outros ministérios ou órgãos assim como articulação política (Menicucci, 2018, p. 161). Segundo o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania<sup>37</sup>, a SEPPIR<sup>38</sup> é considerada um marco na institucionalização do tema na agenda

---

<sup>34</sup>Em 2016 a presidenta Dilma Rousseff, primeira mulher democraticamente eleita e reeleita, sofreu um processo de impeachment e foi removida do cargo pelo Congresso, por ser acusada de crime de responsabilidade fiscal por praticar uma violação de normas fiscais, as chamadas “pedaladas fiscais”. Apesar de ter cumprido ritos legais institucionais, esta pesquisa adota o termo “golpe” para a deposição de Dilma Rousseff da Presidência em agosto de 2016, por compreender que a destituição do seu cargo foi intencional, pois contra ela não foram levantadas quaisquer suspeitas de enriquecimento ilícito ou a utilização do cargo para benefício próprio. Ou seja, fizeram uso político do processo judicial para criar condições para um golpe, envolvendo articulação de forças políticas e sociais objetivando uma mudança no regime político brasileiro sem envolver manifestação democrática dos cidadãos brasileiros.

<sup>35</sup>A nomeação de uma indígena para chefiar a SEPPIR foi contestada por ativistas e organizações do Movimento Negro sob o argumento de que “a expertise da Seppir e o motivo de a Secretaria ter sido criada diz respeito à promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra” (Santos, 2020, p. 2018).

<sup>36</sup>Anielle Franco é jornalista, escritora, ex-atleta e é irmã de Marielle Franco, ex-vereadora do Rio de Janeiro, assassinada em 14 de março de 2018, em um dos crimes políticos de maior repercussão na história recente do país. Em 2020, Anielle fundou o Instituto Marielle Franco, que tem por missão potencializar mulheres negras e suas iniciativas em comunidades espalhadas pelo país.

<sup>37</sup>Informações disponíveis em: <Seppir lança livro sobre a trajetória e principais conquistas da Política de Promoção da Igualdade Racial — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania ([www.gov.br](http://www.gov.br))>.

<sup>38</sup>As principais informações sobre a Política de Promoção da Igualdade Racial estão disponíveis na publicação online *SEPPIR - Promovendo a Igualdade Racial Para um Brasil Sem Racismo*. O livro foi elaborado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da

das políticas públicas. A SEPPIR surgiu com a tarefa de discutir as questões relativas à população negra para promover políticas, nas mais diferentes áreas, voltadas à promoção da igualdade racial, passando necessariamente pelo enfrentamento ao racismo, e também pela criação de mecanismos que assegurem o acesso dos negros e negras às diversas esferas da vida social. Em conjunto com esta secretaria, criou-se o Conselho Nacional para a Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPIR/PR. Este conselho possui a finalidade de propor políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e em outros segmentos étnico-raciais da população brasileira. No final do ano de 2023 o Conselho recebeu novas candidaturas para compor o biênio 2023-2025.

A SEPPIR também é responsável por gerir o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR. Importante destacar que este plano foi criado por meio do Decreto nº 6.872/2009, com o objetivo de estabelecer metas, articulação institucional para alcançá-las e também monitorá-las por meio do Comitê de Articulação e Monitoramento. Entretanto, em 2019 este Comitê da PLANAPIR foi revogado e extinto pelo Decreto nº 10.087/2019. As ações afirmativas encontram-se entre as pautas defendidas pela SEPPIR e as cotas também se enquadram nesse contexto. Destacam-se outros planos nacionais, como o Plano Nacional de Políticas para os Povos Ciganos<sup>39</sup>, o Plano Nacional de Políticas para os Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiro<sup>40</sup>, o Plano de Enfrentamento à Violência

---

Juventude e dos Direitos Humanos e traz dados sobre o que foi realizado ao longo dos últimos treze anos, desde a criação da Seppir, em março de 2003. A publicação revela como essa política foi construída pelo governo federal, em resposta à antiga reivindicação do Movimento Negro, e as conquistas mais importantes da agenda de 2003 até os dias atuais. O livro inclui entrevista com a ministra das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, Nilma Lino Gomes, e do secretário de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ronaldo Barros. A publicação também traz entrevistas com os ministros que estiveram à frente da pasta, incluindo Matilde Ribeiro, Edson Santos, Elói Ferreira e Luiza Bairos.

<sup>39</sup> Portaria nº 1.315 de 23 de novembro de 2016. Disponível em: <PORTARIA Nº 1.315, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2016 — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (www.gov.br)>.

<sup>40</sup> Portaria nº 1.316, de 23 de novembro de 2016. Disponível em: <SEI/MJ - 15632161 - Portaria nº>

contra a Juventude Negra<sup>41</sup>, o Juventude Viva; o Programa Brasil Quilombola (PBQ)<sup>42</sup> e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o SINAPIR<sup>43</sup>.

No período em foco foram realizadas, pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR-PR, a I e a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR). A primeira no ano de 2005, com o tema “Estado e Sociedade: Promovendo a Igualdade Racial” e a segunda, em 2009, que teve como temário “Os Avanços, os Desafios e as Perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial” (SEPPIR, 2013, p. 09). Estas conferências contaram com uma grande presença dos movimentos da sociedade civil interessados em que se consolidasse o tema da igualdade racial. Estes eventos proporcionaram a formulação do I Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2009 - PLANAPIR, possibilitando a institucionalização concreta das questões raciais no Brasil.

Neste ponto da discussão convém explicar que a questão da estrutura desigual de oportunidades entre negros e brancos na sociedade brasileira já estava sendo discutida há muito tempo, sendo a bandeira prioritária dos movimentos sociais negros, principalmente na área da educação superior. Entretanto, foi a partir dos anos 2000 que essa desigualdade no acesso ao ensino superior passou a ser um tema recorrente de debates, um objeto de atenção e decisão na esfera governamental, consolidando como uma legislação nacional no ano de 2012. Alguns elementos permitem que uma situação como esta, conhecida há tempos, em um determinado momento passe a receber atenção do governo, criando uma janela de oportunidade para o tema, abrindo espaço na agenda governamental com possibilidades de se tornar uma política pública.

Formular uma política pública compreende a ação de quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de política pública; as alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; a escolha final entre as alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação da decisão (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2006, p. 25). Um dos elementos mais importantes no processo de política pública é a formação de uma agenda. A

---

<sup>41</sup> Conhecido como Plano Juventude Viva, criado em 2013 com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade de jovens negros em relação a situações de violência física e simbólica no país.

<sup>42</sup> Lançado em 2004, compreende um conjunto de ações voltadas para a melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil.

<sup>43</sup> Instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, o SINAPIR constitui um sistema que permite a articulação do Governo Federal com estados e municípios para implementação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais no Brasil, com o propósito de garantir à população negra, cigana e indígena a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa de direitos e o combate à discriminação e as demais formas de intolerância.

agenda pode ser classificada em agenda informal (pública ou sistêmica), agenda da mídia e agenda formal (governamental ou institucional). A primeira diz respeito à lista de temas preocupantes da sociedade, a segunda está ligada às preocupações presentes nos meios de comunicação em massa e a terceira são listas de temas alvos de atenção por parte do governo (Cobb & Elder, 1972, p. 85 *apud* Capella, 2020, p. 1500).

A agenda governamental compreende os problemas para os quais o governo volta a sua atenção, em um determinado momento, ou seja, uma lista de prioridades envolvendo decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas. O processo de formação da agenda não é linear, envolve disputa entre diferentes atores que buscam incluir temas de seu interesse nesta lista de prioridades do governo, buscando transformá-los em objeto de ação governamental para se concretizar em política pública. De acordo com Capella (2017), é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo o momento. Na abordagem de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), que se concentra nos momentos pré-decisórios, existem três fluxos independentes que levam uma questão a ser objeto de política pública: problemas, soluções ou alternativas e política.

Nesse contexto, Capella (2006) ressalta que “discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal” (Capella, 2006, p. 45). Resumidamente, uma questão é vista como um problema a ser resolvido quando os formuladores de políticas passam a dar atenção e, posteriormente pode vir a alcançar a agenda governamental. Importante entender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação (Kingdon, 2003, p. 109-110 *apud* Capella, 2006, p. 27). Este problema pode ser derivado de eventos, crises, indicadores que apresentam uma realidade que necessita de mudanças ou pelo *feedback* de ações do governo. Neste caso, por exemplo, estudos estatísticos já documentavam as desigualdades entre brancos e negros na educação e também em outras esferas sociais. A *Conferência em Durban* em 2001 e as mobilizações nacionais preparatórias para ela também contribuiu para o reconhecimento da questão como um problema. Além disso, os debates nas instituições de educação superior, como na UERJ e UnB também foram significativas neste processo.

As alternativas ou soluções para a resolução do problema em questão surgem por meio dos grupos da sociedade, como por exemplo, os pesquisadores, especialistas, acadêmicos, movimentos sociais, consultores, parlamentares, funcionários públicos, técnicos, etc., que possuem o interesse na resolução do problema. Neste caso a atuação constante do Movimento Negro na busca por desestruturar a desigualdade educacional entre os negros e os brancos no país foi crucial. Medidas de ações afirmativas já estavam sendo implementadas em outros contextos internacionais, conforme analisado e a adoção de cotas no Brasil também não era novidade. O fato de já existir experiência de aplicação de ação afirmativa em algumas IFES, somado as outras questões influenciaram no levantamento das soluções.

Dependendo do momento, se for um momento de mudanças dentro do próprio governo e dependendo de todo um contexto histórico, social, político, econômico em que surge o tema e também dos membros do governo e da opinião pública, o tema passará por negociações para avaliar se este entrará ou não na agenda governamental. Quando não há interesse para que um assunto venha a se transformar em uma política pública, ele não integra a agenda de decisão. De acordo com Ana Capella (2006) isso acontece porque o governo pode negar a existência do problema, existir um descrédito em relação ao assunto ou simplesmente adiar a discussão sobre o tema, tornando determinados momentos mais propícios a certas ações. Deve haver uma conexão entres esses fluxos para que uma questão seja considerada um problema. Portanto, quando há a convergência dos fatores: um tema entendido como problema relevante, uma solução disponível para solucionar este problema e possível de ser implementada e um momento político favorável, abre-se uma janela de oportunidade.

Importante destacar que a agenda governamental não se limita ao Executivo, ela também se estende aos outros poderes e grupos de interesse, a mídia, acadêmicos, a sociedade, etc. As influências destes agentes podem ocorrer de forma direta ou indireta. Conforme será analisado na última parte do capítulo, o tema da desigualdade racial no acesso ao ensino superior brasileiro e a política afirmativa de cotas mobilizou muitos e intensos debates no Brasil. Este debate perdurou por mais de 10 anos e teve grande repercussão na mídia, demonstrando como esta tem um papel importante na circulação das ideias, destacando-as e também contribuindo para a construção da imagem da política pública.



Portanto, ao considerar a SEPPIR um marco na institucionalização do tema na agenda formal/institucional das políticas públicas significa um processo pelo qual um problema se torna parte integrante das práticas governamentais, garantindo que o tema seja tratado de forma contínua, integrando a esfera política e a sociedade civil. A realização constante de eventos, como por exemplo, das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial citadas acima, os programas, as ações, instituições burocráticas e recursos sendo criados progressivamente por parte do governo, possibilitando a aderência junto à população, constitui em uma institucionalização de uma agenda.

Dando continuidade, outro marco importante dentro das ações governamentais foi a aprovação da Lei nº12.288/2010 que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. Este estatuto passou por diversas negociações nos três poderes conforme destaca Fonseca (2009, p. 121). Ele foi proposto pelo ex-deputado federal Paulo Paim em 2000, tendo o seu texto revisto e sancionado somente em 2010.

Um exemplo nítido de negociação é o Capítulo III, “Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros” que aparece no texto original de 2000 e foi retirado do texto de 2002. O art.14 trazia, nos parágrafos 1º, 2º, 5º e 6º, o seguinte: a união pagará, a título de reparação, a cada um dos descendentes de africanos escravizados no Brasil, o valor equivalente a R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais). [...] Terão direito a esse valor material todos os descendentes de africanos escravizados no Brasil nascidos até a data de publicação da presente lei. [...] Compete à União os ônus de prova contestatória às reivindicações de reparações propostas individual ou coletivamente pelos descendentes de africanos escravizados no Brasil. [...] A União, inclusive o Congresso Nacional, buscará meios econômicos e legais para cobrir as despesas advindas do disposto no artigo 11 e parágrafos desta lei. É importante salientar que a indenização monetária no valor de R\$ 102 mil já havia sido proposta pelo Movimento Reparções já em 1996 (Fonseca, 2009, p. 121-122).

De acordo com o explicitado no artigo 1º do Estatuto, o objetivo do documento é “destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Brasil, 2010).

Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais e aos direitos sociais econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adotou como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira (Brasil, 2010). Ou seja, estabeleceu orientações de natureza política e jurídica para nortear as ações dentro

deste contexto, visando alcançar determinados objetivos. Estas orientações podem ser estabelecidas por meio de leis, decretos, regulamentos, jurisprudência, entre outros. Então, aos remanescentes das comunidades quilombolas o Estatuto da Igualdade Racial lhes afirmou o direito ao suporte financeiro, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos e matriz africana, além de instituir cotas mínimas de participação de atores, figurantes e técnicos negros na produção de filmes e programas para o cinema e a TV e afirmar o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades na educação, emprego e moradia. Ele ainda previu políticas públicas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso a terra, à justiça, entre outros direitos. “O estatuto criou também o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, uma agência para cuidar que escolas de todos os níveis – não apenas as de ensino fundamental – incluíssem a história e a cultura dos afro-brasileiros no currículo”<sup>44</sup> (Feres Jr et.al., 2018, p. 80).

Outros marcos legais à promoção da igualdade racial podem ser observados, no âmbito educacional, nas iniciativas das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana em 2004. Assim como também o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana em 2009. Estes documentos apontam a importância em estimular a educação das relações étnico-raciais.

É impossível trazer em um artigo o conjunto de políticas e instâncias institucionais criadas neste período entre 2003 e 2015 – cotas nas universidades e em concursos públicos, ações em campos como educação, saúde, mercado de trabalho, cultura, planejamento urbano, entre outras. Santos (2018) aponta um conjunto de (i) políticas de valorização (voltadas para ampliação do reconhecimento e reversão de representações pejorativas dos grupos discriminados, como a Lei 10.639/2003), (ii) políticas de combate direto às desigualdades (ações cujo foco é incidir sobre impactos do racismo medidos através de indicadores sociais, como as Leis 12.711/2012, das cotas para universidades e 12.990/2014, de cotas nos concursos públicos), (iii) políticas de ampliação de espaços de interlocução/representatividade política (como criação de aparelhos institucionais dedicados a tratar da temática racial, como a SEPPIR, o CNPIR e o SINAPIR) e (iv) Políticas de Combate ao Racismo Institucional, que tem como foco o comportamento de instituições cujo funcionamento se mostra racialmente desigual (como a criação, em

---

<sup>44</sup> Em 2003 foi promulgada a Lei nº10.639/2003, que estabeleceu 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 em 2008, a Lei nº11.645/2008 modifica a Lei nº 10.639/2003 para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

2005, do Programa de Combate ao Racismo Institucional, ou em 2014, do Plano Juventude Viva, focado em órgãos de segurança). Elas serão gradativamente chamadas de “ações afirmativas”, termo criado na experiência dos Estados Unidos para tais políticas diferencialistas, mas cujo princípio, o tratamento desigual como via para a produção da igualdade substantiva (GOMES, 2001), a literatura localiza na experiência da Índia (MOORE, 2005). (Santos, 2020a, p. 211).

A primeira proposta legislativa de cotas foi feita pelo deputado Abdias do Nascimento (PDT/RJ) por meio do projeto de Lei nº 1332/1983. O projeto tramitou por seis anos na Câmara dos Deputados e teve pareceres favoráveis dos relatores<sup>45</sup> e aprovação unânime nos colegiados, entretanto, ele não chegou a ser votado pelo Plenário da Câmara, tendo sido arquivado em 1989. Este projeto visava a implementação do princípio da isonomia social do negro em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira. Em 1997 novamente Abdias do Nascimento apresentou novo projeto para a implantação do princípio da isonomia social do negro (Machado, 2020, p.73-74).

Segundo Machado (2020), durante a década de 1990 existiam muitos projetos de lei relacionados a ações afirmativas em andamento no Congresso Nacional. “A atuação de alguns parlamentares e militantes negros como Benedita da Silva, Abdias do Nascimento, Paulo Paim e Luiz Alberto, no período de 1990 a 2002, resultou na apresentação de setenta e três projetos de lei (PL) sobre a questão racial brasileira” (Norões, 2011, p. 69). Na pesquisa de Katia Norões (2011), no período de 1990 a 2010 foram documentados cinquenta e seis iniciativas, entre projetos de lei, leis, medidas provisórias, decretos, concorrência e portarias oriundo das esferas estaduais e federal, sobre reserva de vagas ou cotas para minorias.

Na esfera do Poder Legislativo nacional, encontramos propostas de ações afirmativas, especialmente no que diz respeito ao acesso ao ensino superior. Em 1993, encontramos a proposta de Emenda Constitucional do então deputado federal Florestan Fernandes (PT/SP); em 1995, a então senadora Benedita da Silva (PT/RJ) apresenta os projetos de Lei n. 13 e 14; no mesmo ano é encaminhado o projeto de Lei n. 1.239, pelo então deputado federal Paulo Paim (PT/RS); em 1998, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) apresenta os projetos de Lei n. 4.567 e 4.568; e, em 1999, temos o projeto de Lei n. 298, do senador Antero Paes de Barros (PSDB) (Moehlecke, 2002, p. 207-208).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 180/2008 foi aprovado pelo Congresso Nacional, na forma da Lei nº 12.711 em 29 de agosto de 2012, sendo então promulgada a Lei de Cotas para toda a rede de ensino superior público federal no país, incluindo cotas sociais e étnico-raciais. Até

---

<sup>45</sup> Foram relatores: Dep. Elquisson Soares (PMDB- BA); Dep. Sebastião Ataíde (PDT-RJ) e Dep. Sergio Cruz (PMDB-MS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>.

ser sancionado ele foi tramitado por mais de dez anos. Importante destacar que o Projeto de Lei que culminou o PL nº 180/2008 originou da proposta de Nice Lobão nº 73/1999.

Dentro deste contexto,

Importante registrar que o debate em torno das políticas de ação afirmativa para o ingresso no ensino superior foi reavivado em 2004, quando o então presidente Luis Inácio Lula da Silva encaminhou ao congresso Nacional o Projeto de Lei nº3627, no dia 20 de maio, que se propunha a instituir o “Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior”. Perante a sua apresentação, diversas proposições antigas de mesma ordem foram revisitadas [...] (Santos, 2020b, p. 107).

Pode-se observar as mudanças ocorridas desde o Projeto de Lei original, a Lei, sua atualização e recentemente sua revisão. O artigo 1º do Projeto nº 73/1999 dispunha que 50% das vagas das universidades públicas seriam preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido por meio de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando o currículo comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação. Era facultado também às universidades particulares o mesmo disposto para as universidades públicas. Basicamente este era o conteúdo do texto.

Esse artigo 1º era baseado na seguinte argumentação: “O ideal, quando se possui um ensino fundamental e médio de boa qualidade, é a extinção do vestibular. Mas como estamos longe disso, propomos um gradualismo deixando cinquenta por cento das vagas no padrão convencional de ingresso na universidade” (Lobão, 1999). Este artigo se manteve no Projeto nº 180/2008 que determinou que fossem alunos advindos do ensino médio em escolas públicas, entretanto, para a Lei nº 12.711/2012 o artigo foi vetado com a justificativa de que o CR, “formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio, não constitui critério adequado para avaliar os estudantes, uma vez que não se baseia em exame padronizado comum a todos os candidatos e não segue parâmetros uniformes para a atribuição de nota.” (Brasil, 2012).

O Projeto de Lei nº. 180/2008 que tramitou no Senado por aproximadamente quatro anos até a sua aprovação, dispôs sobre o ingresso nas universidades federais e também estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Dispôs sobre os beneficiários, porcentagem mínima de reserva de vagas, limite de renda, prazo para revisão e critérios para a sua implementação. Também estava previsto em seu artigo 2º a seleção dos alunos com base no CR. A reserva era de 50% das vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio

em escolas públicas. Destas vagas seriam preenchidas por estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita* e autodeclarado preto, pardo ou indígena em proporções que refletem as percentagens da população dos Estados (Brasil, 2008).

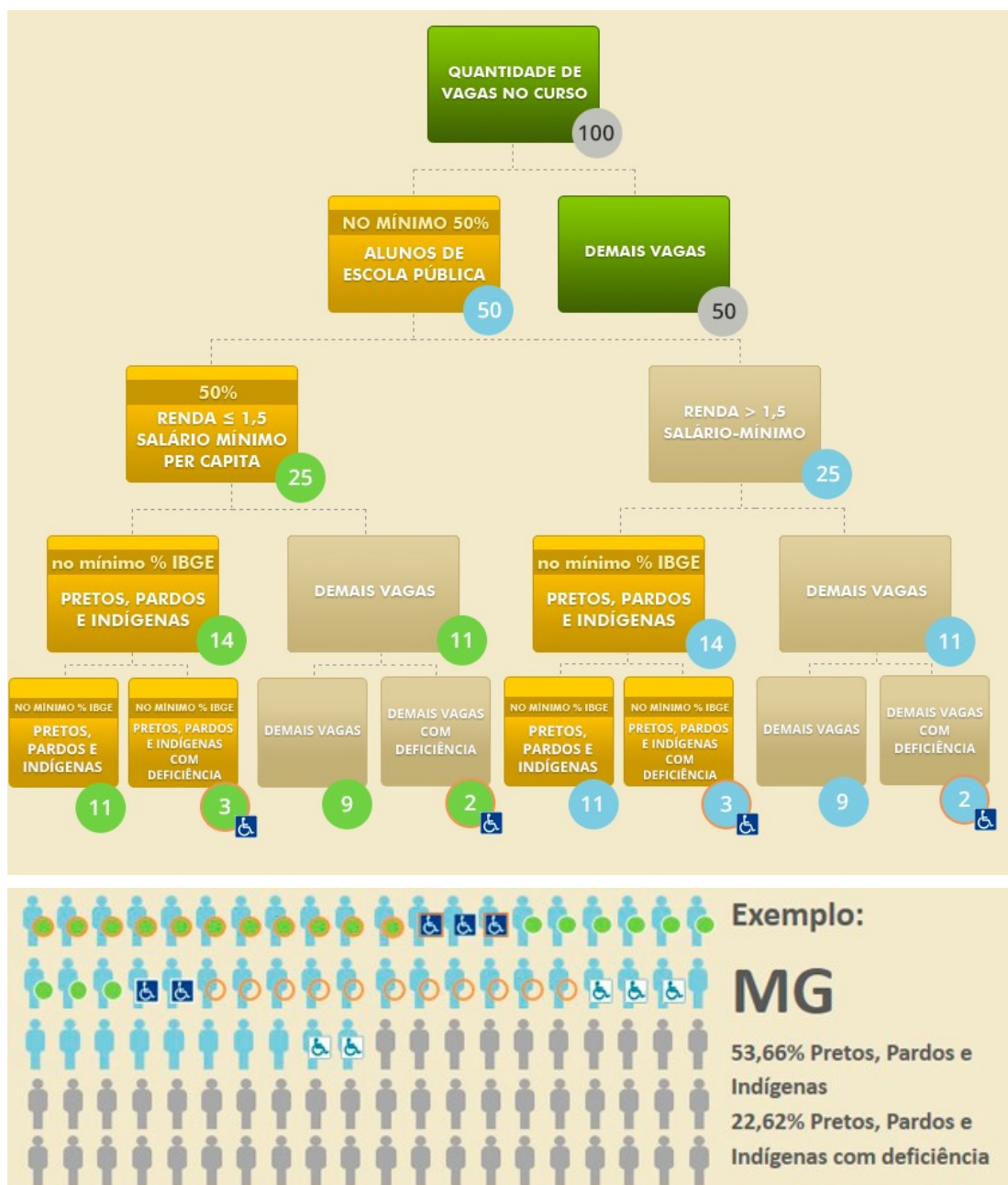
A Lei nº12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº7.824/2012 e Portaria Normativa MEC nº18/2012, alterada e complementada pela Portaria Normativa MEC nº09/2017, dispõe sobre o ingresso nas Universidades Federais e nas Instituições Federais de ensino técnico de nível médio. Nas instituições estaduais as ações afirmativas são reguladas por leis estaduais ou por resoluções do conselho universitário da instituição.

A Lei de Cotas – principal marco legal a ser analisado nesta pesquisa - iniciou determinando a reservas de vagas de instituições públicas de Ensino Superior para candidatos que estudaram os três anos do ensino médio na rede pública, ou seja, para se candidatar ao ingresso pela Lei de Cotas, primeiramente o candidato necessariamente precisa ser egresso de escola pública, independente de cor e renda. Dentro desta reserva de vaga, metade das vagas destina-se para estudantes com renda familiar mensal por pessoa igual ou menor a 1,5 salário mínimo e, reservas de vagas para candidatos autodeclarados Pretos, Pardos e Indígenas (PPI). Nesta configuração, as cotas ficam destinadas para egressos de escolas públicas, independente de cor e renda; candidatos de escola pública e hipossuficientes, independente da cor; candidatos pretos pardos e indígenas de escolas públicas, independente da renda; e candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e hipossuficientes (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 84).

De acordo com o artigo 3º, a reserva de vagas tem que respeitar, no mínimo, a proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Posteriormente, em 2016, foram destinadas reservas de vagas para pessoas com deficiência (PCD). A porcentagem da reserva de vagas estabelecida em lei era facultada às Instituições, para que houvesse uma implementação gradativa ao longo dos quatro primeiros anos. Segundo o artigo 8º, as instituições deveriam implementar, no mínimo, 25% da reserva de vagas prevista na lei, a cada ano, com o prazo máximo de 4 anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto na lei, ou seja, 50% até 2016. Esta reserva corresponde ao total de vagas de todos os cursos e turnos nas universidades federais e nas instituições de ensino técnico e de nível médio. O artigo 7º estabelece a revisão deste programa

no prazo de dez anos a contar da data de publicação da Lei. A revisão é uma etapa para o seu aprimoramento e aperfeiçoamento (Borges e Bernardino-Costa, 2022).

**Figura 03** – Demonstrativo de distribuição da reserva de vagas por modalidade de acordo com a Lei nº12.711/2012.



Fonte: Portal do MEC: <:: Lei de Cotas para o Ensino Superior :: (mec.gov.br)>

Decorrido 11 anos da promulgação da Lei de Cotas e, portanto, dentro do contexto de revisão da Lei, em novembro de 2023, sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula

da Silva, a Lei de Cotas sofreu uma atualização por meio da Lei nº 14.723/2023 e do Decreto nº 11.781/2023. Mais um resultado da constante luta do Movimento Negro que ao longo dos anos buscou garantir que a revisão da Lei de Cotas se efetivasse e se aprimorasse. Nesta nova configuração foi i) reduzido o critério de renda familiar per capita para um salário mínimo na reserva de vagas de 50% das cotas; ii) incluiu os quilombolas como beneficiários das cotas; iii) estendeu a política afirmativa para a pós-graduação *stricto sensu*; iv) estabeleceu a prioridade para os cotistas no recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições; v) estabeleceu o monitoramento anual da Lei e sua avaliação a cada dez anos, em que relatórios sobre a permanência e a conclusão dos alunos beneficiados serão divulgados anualmente e vi) mudou o mecanismo de ingresso: anteriormente o cotista concorria apenas nas vagas destinadas às cotas, mesmo que ele tivesse pontuação suficiente na ampla concorrência; agora, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas para cotas. Em relação a esta última mudança, Adriano Senkevics, pesquisador do Inep, destacou o impacto no funcionamento do Sisu, em que cotistas potenciais poderão ingressar pela ampla concorrência. “Isso tem um reflexo muito grande na justiça do acesso. Só ocupará a vaga quem realmente precisa. O candidato que teve desempenho suficiente para entrar pela ampla concorrência vai poder ingressar por essa via” (ACS/INEP, 2023). Além disso, também ressaltou a redução da renda familiar máxima, indicando que este recorte “ficou mais focado nos mais pobres” (ACS/INEP, 2023).

Outra mudança importante é que não só o Ministério da Educação passa a ser o responsável pelo acompanhamento anual da política de cotas. Ele, juntamente com os ministérios responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade racial, de implementação da política indígena e indigenista, de promoção dos direitos humanos e da cidadania e de promoção de políticas públicas para a juventude serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa especial de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) (Brasil, 2023).

Durante a cerimônia realizada no Palácio do Planalto para o sancionamento da alteração da Lei, o Presidente Lula em seu discurso destacou que

a representatividade avançará ainda mais com a inclusão dos quilombolas entre os grupos beneficiados pela nova lei de cotas. A maioria dos estudantes que mudou a cara

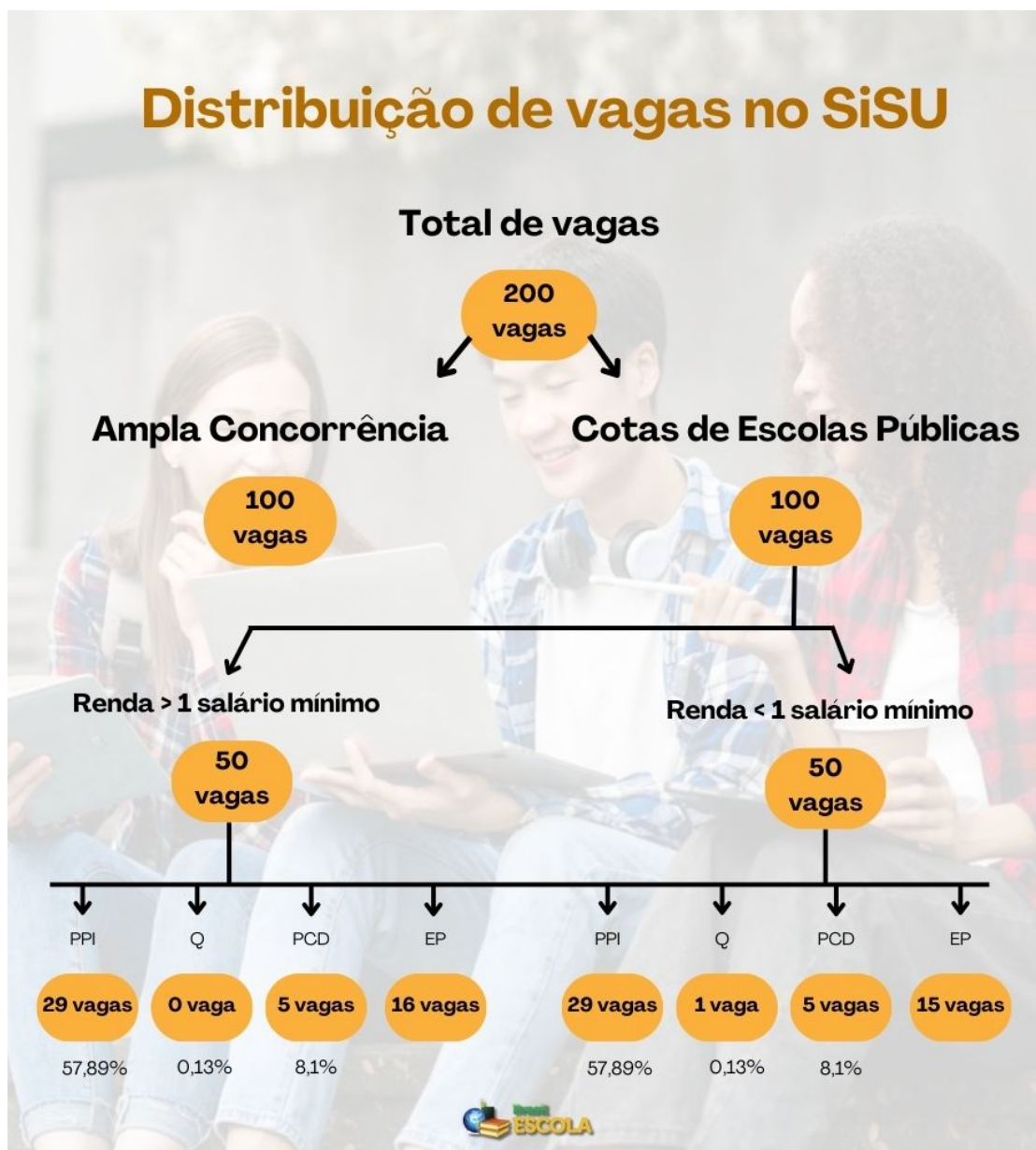
da universidade brasileira são os primeiros de suas famílias a ter acesso ao ensino superior, e isso nos diz duas coisas: a primeira é que a desigualdade no Brasil é uma realidade histórica e a segunda, é que é possível superá-la com políticas públicas eficientes de inclusão social (MGISP, 2023).

Toda reconstrução é precedida da demolição das estruturas arcaicas enferrujadas. A história do Brasil foi marcada por quase três séculos de escravidão e pela persistência até hoje de uma desigualdade crônica que permeia relações sociais e de trabalho. [...] É preciso demolir o preconceito que está na origem da nossa desigualdade para reconstruir o Brasil sobre um novo alicerce de direitos e oportunidades iguais para todas e todos, sem distinção de raça ou de qualquer outra forma de perpetuação dessa desigualdade. Já ouvimos repetidas vezes que a educação emancipa e liberta, mas essas serão apenas palavras vazias enquanto não escancaramos as portas do ensino público e gratuito de qualidade para todos e todas e garantirmos sua permanência até a conclusão do seu curso (Verdélío, 2023).

**Figura 04** – Demonstrativo da nova configuração de distribuição da reserva de vagas por modalidade a partir da alteração da Lei nº12.711/2012 por meio da Lei nº 14.723/2023.



## Distribuição de vagas no SiSU



Fonte: < <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/cotas-no-sisu.htm> >

### 3.4.1. Contribuições teóricas do campo de Políticas Públicas e Ações Afirmativas

Em 2023 fez 11 anos que a Lei nº12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, foi implementada no ensino superior público federal brasileiro. Esta lei faz parte de um instrumento de política pública. Grosso modo, política pública resume-se em tudo que um gestor decide ou não fazer. É entendida como um comportamento propositivo, intencional, planejado e sistemático

(Aguilar, 1993). Na definição de Laswell sobre política pública, elas implicam em “responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Laswell, 1936 *apud* Souza, 2006, p. 24).

O campo da Política Pública é um campo multidisciplinar, sendo necessários diferentes saberes para produzir uma política pública. Segundo Celina Souza (2006), política pública se define basicamente:

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

É uma diretriz que orienta um determinado comportamento para uma parcela da população, sendo caracterizada pela figura do Estado, por uma ação exequível e uma problemática a ser resolvida. É a materialização, a implementação e execução do instrumento normativo, ou seja, a ação governamental não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas precisa interferir na esfera social. “Além de sua institucionalidade estatal, implica três elementos: o desenho de uma ação coletiva intencional, o curso que efetivamente toma a ação como resultado das decisões e interações que comporta e os fatos reais que essa ação coletiva produz” (Bezerra, 2021, p. 24).

Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado (Jobert & Muller, 1987 *apud* Arretche, 2013, p. 127).

As políticas públicas são estabelecidas no âmbito governamental, mas envolvem múltiplos atores que as formulam e as definem a partir de visões conceituais. Portanto, uma política pública envolve valores, revela escolhas governamentais e possui interdisciplinaridade nas suas formulação e análise, pois são definidas e formuladas a partir de visões conceituais adotadas pelos agentes incumbidos de tal papel. Contudo, não somente os governos, mas vários segmentos se envolvem na formulação de políticas públicas, “como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política

formulada e das coalizões que integram o governo”, o que não inibem o papel do Estado na formulação da política pública (Souza, 2006, p. 27).

Dentro deste contexto, a ação do Estado é fundamental na formulação de políticas públicas afirmativas. O professor Ahyas Siss (2003) ressalta a importância do Estado na implementação de políticas públicas que visam eliminar as desigualdades raciais fruto de discriminações. Segundo Siss, “pressão direta do Estado, neste sentido, sempre proporciona resultados favoráveis. Daí ser grande a responsabilidade desse Estado em elaborar mecanismos políticos de implementação da equidade, de cidadania plena, que levem à democratização da sociedade” (Siss, 2003, p.130).

E aqui, é necessário destacar que “Estado precisa ser concebido como uma arena de disputas (Jessop, 2002), complexa, multifacetada, que condensa hegemonias, mas também comandos emanados das lutas dos grupos subalternizados” (Santos, 2020a, p. 204). Embora a ação do Estado seja essencial na formulação de políticas afirmativas, estas “não devem se limitar a esfera pública. Ao contrário, devem envolver as universidades públicas e privadas, as empresas, os governos estaduais, as municipalidades, as organizações governamentais, o Poder Judiciário etc.” (Gomes, 2022, p, 142). E conforme destacou Heringer (2003), “devemos demandar do Estado, do setor privado e do terceiro setor políticas<sup>46</sup> e mecanismos que permitam melhores condições de competição a todos os jovens, principalmente negros, indígenas e aqueles que vêm de famílias de menor renda” (Heringer, 2003, p. 34).

Toda política pública, além da sua eficácia conceitual, tem por essência produzir uma capacidade normativa. A eficácia de uma normativa está em produzir um comportamento. Entretanto, políticas públicas não são as normas jurídicas, estas são os instrumentos da política pública, pois o instrumento legal da política não significa a sua execução. Dentro deste contexto, a Lei de Cotas faz parte de um instrumento de política pública. E o comportamento a ser

---

<sup>46</sup> Rosana Heringer (2001) realizou a pesquisa “Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil” que teve como objetivo levantar, conhecer e analisar experiências que vêm sendo desenvolvidas como estratégias de combate às desigualdades raciais no Brasil. O estudo buscou informações sobre a atuação das organizações da sociedade civil e do Estado na luta contra a discriminação e as desigualdades raciais no final dos anos 90 estendendo-se até o ano 2000. Foram selecionadas dez capitais em quase todas as regiões do país (exceto a Região Norte). Instituições que desenvolvessem programas voltados para o combate às desigualdades raciais, fossem elas ONGs, órgãos do governo, empresas, universidades, igrejas, partidos, sindicatos e outras, foram visitadas no trabalho de campo da pesquisa. O estudo concluiu que as iniciativas concentram-se nas áreas de educação e trabalho; iniciativas não-governamentais predominam, mas há um número significativo de ações governamentais.

produzido por esta política pública, a sua mudança social não é somente a reparação histórica, mas sim a produção de uma sociedade mais igualitária.

Política pública compreende ações institucionalizadas para a solução efetiva de um problema. É preciso ter resultados, e para isto, ter as diretrizes bem formuladas de como ela vai ser implementada, e de fato, ser implementada. Sucintamente, pode-se explicar que o ciclo de política pública compreende quatro etapas: a formação de agenda, formulação de objetivos e metas, implementação e, por fim, avaliação e monitoramento (Spínola e Ollaik, 2019, p. 329). A formação da agenda, já explicada em outro momento do texto, vai identificar um problema que deseja solucionar. Ter a definição de um problema é fundamental, assim como as efetivas soluções dele. “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção” (Kingdon, 2003, p 109-110 *apud* Capella, 2006, p. 27). Assim, uma questão se transforma em problema para que possa alcançar a agenda governamental. Posteriormente se fará o planejamento, formulando as definições dos objetivos e das metas que se busca alcançar. Em seguida, o cumprimento da política pública. “Depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos bases de dados ou sistema de informação e grupos de pesquisa. Quando postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (Souza, 2006, p. 26). E os instrumentos de implementação, estabelecidos no momento da formulação, objetivam executar a política pública, ou seja, são responsáveis por guiar e controlar a efetividade da política pública, conseguir atingir a realidade que se busca transformar (Spínola e Ollaik, 2019, p.329-331). É importante ressaltar que “a teoria do ‘ciclo de políticas públicas’(agenda, formulação, implementação e avaliação) pode ser invocada para fins mais pedagógicos do que propriamente reais” (Fonseca, 2013, p. 405), pois as políticas públicas não ocorrem num processo linear e “{...} raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam” (Secchi, 2013).

Assim sendo, políticas públicas são ações que visam uma direção, essa direção é posta pelos objetivos formulados. E os instrumentos de política pública são as formas que o governo escolhe para agir, para implementar políticas, ou seja, é o como fazer. Deste modo, para implementar uma política é escolhido algum instrumento (legislativo, regulatório, econômico, um programa, etc.) ou um conjunto de instrumentos para atingir um objetivo específico (Spínola e Ollaik, 2019, p.331-332). Nota-se que o instrumento de política pública difere de um conjunto de

políticas públicas. Este compreende várias políticas distintas que são desenvolvidas para um determinado problema, podendo ser independentes ou interligadas e complementares, e que contribuem para alcançar a mudança desejada. Aquele, entretanto, diz respeito a uma ferramenta específica utilizada para implementar uma política pública.

As ações afirmativas são o conjunto de políticas públicas desenvolvidas com o intuito de desestruturar as desigualdades existentes na sociedade para os grupos marginalizados. Como podemos ver no Programa Federal de Ações Afirmativas, promulgado por meio do Decreto nº 11.785/2023 que revogou o programa anteriormente promulgado pelo Decreto nº 4.228/2002. Esse programa propõe novas ou o aperfeiçoamento e fortalecimento das políticas públicas de ações afirmativas já existentes no âmbito da administração pública federal direta. No §1º do Decreto pode-se observar modalidades de ações afirmativas que podem ser adotadas nas políticas públicas em favor dos grupos sociais historicamente discriminados, a política de cotas é uma dessas modalidades:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto são considerados ações afirmativas os programas e as medidas adotadas pelo Poder Público para corrigir as desigualdades e promover a equidade e os direitos de grupos sociais historicamente discriminados.

§ 1º Entre as modalidades de ações afirmativas que podem ser adotadas nas políticas públicas em favor dos grupos indicados no art. 1º, incluem-se:

I - políticas de cotas ou reservas de vagas;

II - bonificações ou critérios diferenciados de pontuação em processos seletivos;

III - estabelecimento de metas destinadas a ampliar a participação e a inclusão dos referidos grupos;

IV - critérios de desempate em processos competitivos, com vistas a ampliar a participação dos referidos grupos;

V - cursos preparatórios voltados para processos seletivos;

VI - programas de assistência financeira, incluída a concessão de bolsas e auxílios para garantir o acesso e a permanência em instituições de ensino ou de qualificação profissional;

VII - políticas de acessibilidade arquitetônica, atitudinal, metodológica, instrumental, comunicacional ou programática; e

VIII - destinação de parcela de recursos e fundos existentes para ações afirmativas ou criação de fundos específicos para ações afirmativas.

§ 2º Os órgãos da administração pública federal poderão implementar outras modalidades de ações afirmativas em favor dos grupos indicados no art. 1º, no âmbito de suas competências e observado o disposto na legislação (Brasil, 2023)..

A Lei de Cotas é um instrumento legislativo de política pública de ações afirmativas que representa uma resposta a um problema social que encontrou espaço na agenda governamental. Diante do problema público observado referente à desigualdade educacional no país, o objetivo do programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública – Lei de Cotas – é eliminar a desigualdade presente, os obstáculos históricos, fazendo com que os mais afetados negativamente por esta conjuntura tenham acesso garantido à estrutura de oportunidade educacional. Ela amplia e democratiza o acesso ao ensino superior brasileiro, promovendo assim a inclusão social e racial, buscando eliminar as desigualdades de acesso ao ensino superior, especialmente para os grupos historicamente marginalizados. Juntamente com outros instrumentos, como por exemplo, a política de permanência, tem o potencial de ampliar os efeitos positivos na promoção da igualdade, combatendo o racismo estrutural.

A Lei de Cotas instituiu a meta de no máximo 4 anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto na Lei pelas instituições de educação, ou seja, incluir os estudantes de escola pública, pretos, pardos, indígenas, quilombolas e de pessoas com deficiência em instituições federais de ensino. Com a atualização na Lei de Cotas, o artigo 7º estabeleceu o prazo de que a cada 10 anos será promovida a avaliação do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Ficou também estabelecido o monitoramento anual, pelo MEC, com relatório contendo informações sobre o programa especial de acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio, do qual deverão constar, pelo menos, dados sobre o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários desta Lei.

Destaco que o processo de constituição da política pública não é linear. Toda política sofre mudanças e os cenários político, econômico e social vão exercer grande influência não só na agenda, mas em todo o decurso da política pública. “Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação” (Mazmanian e Sabatier, 1983 *apud* Lima e

D'Ascenzi, 2013, p. 104). Portanto, uma política pública passará por mudanças, não permanecerá igual por muito tempo.

Conforme sintetizou Celina Souza (2006), os elementos principais de política pública são:

- i) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- ii) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- iii) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- iv) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- v) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- vi) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (Souza, 2006, p. 36-37).

A Política de Cotas está inserida no campo das Políticas Públicas Redistributivas, caracterizadas por visarem à redução das desigualdades, o ajuste das diferenças entre classes sociais, concedendo benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicando em custos concentrados sobre outras categorias de atores (Lowi, 1964, p. 691). Ou seja, promovendo a redistribuição de recursos para uma maior equidade. Segundo Sefton (2006), “a redistribuição não se trata apenas de redistribuir renda, mas também de redistribuir oportunidades: acesso a melhor educação, melhores oportunidades de trabalho e melhor saúde que podem levar a uma maior igualdade de renda a longo prazo, (...)” (Sefton, 2006, p. 610).

Dentro deste contexto, é importante trazer o debate de Nancy Fraser (2006) relacionado à redistribuição, reconhecimento e representação. Sobre *redistribuição e reconhecimento, dilemas da justiça em uma era pós-socialista*, a filósofa norte-americana desenvolve uma tese sobre justiça que se apresenta como uma alternativa ao dilema da redistribuição-reconhecimento. Sua proposta se contrapõe à tese que ganhou destaque no século XX que diz respeito às lutas por reconhecimento (bandeiras de nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade), que tem reconduzido o foco da justiça de questões distributivas, dissociando-as e gerando uma polarização. Segundo Fraser, nestas lutas “a dominação cultural suplanta a exploração como a injustiça fundamental. E o reconhecimento cultural desloca a redistribuição socioeconômica como o remédio para injustiças e como o objetivo da luta política” (FRASER, 2006, p. 231). Entretanto, a autora ao contrapor essa visão monista – defendida por Axel Honneth, que tem na

luta por reconhecimento o motor dos conflitos sociais, abrangendo questões redistributivas como expressão da luta por reconhecimento – considera que é em um cenário de grande desigualdade material que as lutas por reconhecimento ocorrem. Portanto, Fraser rejeita teorias que identifiquem uma única causa para as injustiças sociais enxergando as mesmas na sociedade contemporânea a partir de uma visão dualista. Injustiças culturais e injustiças econômicas não estão separadas, são esferas que afetam uma a outra não sobrepondo, portanto, uma a outra. E a justiça é entendida a partir de uma compreensão bidimensional, pressupondo tanto redistribuição quanto reconhecimento.

Uma justiça redistributiva entende que as injustiças possuem um caráter econômico, e a solução se dá a partir do enfrentamento das desigualdades sociais. A justiça do campo do reconhecimento entende que as injustiças são geradas a partir da negação do reconhecimento cultural de determinados grupos. Nancy Fraser (2006) compreende que os indivíduos sofrem injustiças tanto no campo da desigualdade social e econômica quanto no campo da esfera cultural. Então, a proposta da autora é “a de desenvolver uma teoria crítica do reconhecimento, que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade” (Fraser, 2006, p. 231). Para isso, a autora busca examinar a justiça por meio da relação entre redistribuição e reconhecimento, ou seja, conceituar reconhecimento cultural e igualdade social de forma que se sustentem um ao outro e não se extinguem, e também teorizar a respeito dos meios pelos quais a privação econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam. Para buscar uma justiça para todos, deve-se confrontar elementos vinculados tanto à redistribuição quanto ao reconhecimento, uma vez que as reivindicações por redistribuição afetam posições econômicas, mas também de identidade, assim como as reivindicações por reconhecimento impactarão em posições econômicas, precisam vir acompanhadas de políticas de redistribuição (Fraser, 2002, p. 25-26).

Após a distinção de injustiça econômica, que se radica na estrutura econômica-política da sociedade (exploração, marginalização econômica e privação); e a injustiça cultural (dominação cultural, ocultamento e desrespeito), que se radica nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, a autora indaga: “qual é a relação entre lutas por reconhecimento, voltadas para remediar a injustiça cultural, e lutas por redistribuição, voltadas para compensar a injustiça econômica?” (Fraser, 2006, p. 232). Em resposta ela reflete que ambas estão



marcadamente presentes na sociedade contemporânea. As lutas por reconhecimento, afirmam o valor de um grupo e acabam por promover a diferenciação. As lutas de redistribuição buscam abolir os arranjos econômicos, promovendo a desdiferenciação do grupo, segundo a autora. Assim, ambas políticas possuem objetivos contraditórios, que estão em tensão, uma promove a diferenciação do grupo e a outra o desestabiliza, uma afirma as diferenças e a outra reivindica a supressão destas. Entretanto, pessoas sujeitas à injustiça cultural e à injustiça econômica precisam de reconhecimento e redistribuição. As coletividades que precisam de “remédios redistributivos” (redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, transformação de estruturas econômicas básicas) e também “remédios de reconhecimento” (valorização das identidades desrespeitadas, valorização positiva da diversidade cultural) são concebidas por Fraser (2006) como “bivalentes”, oprimidas ou subordinadas, elas sofrem injustiças que remontam simultaneamente à economia política e à cultura. E nesse caso, necessitam dos dois “remédios” (Fraser, 2006, p. 233).

De acordo com Nancy Fraser (2006), a “raça” é um paradigma de coletividade bivalente, assim como gênero.

Um dilema análogo aparece na luta contra o racismo. A “raça”, como o gênero, é um modo bivalente de coletividade. Por um lado, ela se assemelha à classe, sendo um princípio estrutural da economia política. Neste aspecto, a “raça”, estrutura a divisão capitalista do trabalho. Ela estrutura a divisão dentro do trabalho remunerado, entre as ocupações de baixa remuneração, baixo *status*, enfadonhas, sujas e domésticas, mantidas desproporcionalmente pelas pessoas de cor, e as ocupações de remuneração mais elevada, de maior *status*, de “colarinho branco”, profissionais, técnicas e gerenciais, mantidas desproporcionalmente pelos “brancos”. A divisão racial contemporânea do trabalho remunerado faz parte do legado histórico do colonialismo e da escravidão, que elaborou categorizações raciais para justificar formas novas e brutais de apropriação e exploração, constituindo efetivamente os “negros” como uma casta econômico-política. Atualmente, além disso, a “raça” também estrutura o acesso ao mercado de trabalho formal, constituindo vastos segmentos da população de cor como subproletariado ou subclasse, degradado e “supérfluo” que não vale a pena ser explorado e é totalmente excluído do sistema produtivo. O resultado é uma estrutura econômico-política que engendra modos de exploração, marginalização e privação especificamente marcados pela “raça”. Essa estrutura constitui a raça como uma diferenciação econômico-política dotada de certas características de classe (Fraser, 2006, p. 235).

Sendo assim, Fraser (2006) destaca que a injustiça racial comporta injustiça distributiva que clama por compensações redistributivas, exigindo uma transformação da economia política, eliminando a divisão racial do trabalho. Contudo, a “raça” não é somente econômico-política, ela possui dimensões culturais-valorativas que a colocam no contexto de reconhecimento.

Um aspecto central do racismo é o eurocentrismo: a construção autorizada de normas que privilegiam os traços associados com o “ser branco”. Em sua companhia está o racismo cultural: a desqualificação generalizada das coisas codificadas como “negras”, “pardas” e “amarelas”, paradigmaticamente – mas não só – as pessoas de cor. Esta depreciação se expressa numa variedade de danos sofridos pelas pessoas de cor, incluindo representações estereotipadas e humilhantes na mídia, como criminosos, brutais, primitivos, estúpidos etc; violência, assédio e difamação em todas as esferas da vida cotidiana; sujeição às normas eurocêtricas que fazem com que as pessoas de cor pareçam inferiores ou desviantes e que contribuem para mantê-las em desvantagem mesmo na ausência de qualquer intenção de discriminar; a discriminação atitudinal; a exclusão e/ou marginalização das esferas públicas e centros de decisão; e a negação de direitos legais plenos e proteções igualitárias (Fraser, 2006, p. 235-236).

Portanto, para a autora, a “raça” por ser um modo bivalente de coletividade, com uma face econômico-política e uma face cultural-valorativa, necessita mudar a economia política e a cultura para compensar a injustiça racial, ou seja, dois remédios analiticamente distintos que não são facilmente conciliáveis: redistribuição e reconhecimento. “Enquanto a lógica da redistribuição é acabar com esse negócio de “raça”, a lógica do reconhecimento é valorizar a especificidade do grupo” (Fraser, 2006, p. 236).

Em busca de uma resolução deste problema, para reformular o dilema da redistribuição-reconhecimento, Nancy Fraser (2006) examina concepções alternativas de redistribuição e também alternativas de reconhecimento. Distinguindo afirmação de transformação, para corrigir a injustiça, a autora entende o primeiro, como remédios afirmativos que corrigem efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra, já o segundo, se configuram em remédios que corrigem efeitos desiguais por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente. Remédios para a injustiça social são associados ao que a autora chama de “multiculturalismo mainstream”, que compensa o desrespeito revalorizando as identidades grupais, deixando intactos os conteúdos dessas identidades. Remédios transformativos, são associados a desconstrução, compensando o desrespeito transformando a estrutura cultural-valorativa, desestabilizando as identidades e diferenciações grupais, transformando o sentido do eu de todos (Fraser, 2006, p. 237).

Para a injustiça econômica, remédios afirmativos são associados ao Estado de bem-estar liberal. Eles compensam a má distribuição terminal, a injustiça econômica deixando intacta a estrutura econômico-política que geram a desvantagem de classe. “Uma abordagem voltada para compensar injustiças de distribuição pode acabar criando injustiças de reconhecimento” (Fraser, 2006, p. 238).

Em certo sentido, esta abordagem é internamente contraditória. A redistribuição afirmativa, em geral, pressupõe uma concepção universalista de reconhecimento, a igualdade de valor moral das pessoas. Vamos chamar isso seu “compromisso formal de reconhecimento”. Entretanto, a prática da redistribuição afirmativa, reiterada ao longo do tempo, tende a pôr em movimento uma dinâmica secundária de reconhecimento estigmatizante, que contradiz seu compromisso formal com o universalismo. Essa dinâmica secundária, estigmatizante, pode ser entendida como o “efeito de reconhecimento prático” da redistribuição afirmativa (Fraser, 2006, p. 238).

Os “remédios transformativos”, de acordo com Fraser (2006) são associados ao socialismo, compensando a distribuição injusta transformando a estrutura econômico-política existente. Esses remédios comumente combinam programas universalistas de bem-estar social, procuram garantir a todos o acesso ao emprego, dissolvendo a diferenciação de classe. “Remédios transformativos reduzem a desigualdade social, porém sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis vistas como beneficiárias de uma generosidade especial. Eles tendem, portanto, a promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento” (Fraser, 2006, p. 238). Os remédios afirmativos tendem a promover diferenciação de grupo, os transformativos tendem a desestabilizá-los. Enquanto os remédios redistributivos afirmativos podem engendrar um processo de menosprezo, os remédios redistributivos transformativos podem ajudar a compensar formas de não-reconhecimento (Fraser, 2006, p. 239). Portanto, é por meio dessa concepção alternativa do dilema da redistribuição-reconhecimento, em casos que ambos devem ser buscados simultaneamente – nenhum deles basta por si só, que Nancy Fraser (2006) sugere que se examine a obtenção de justiça para todos.

Em uma discussão relacionada à política do reconhecimento, Nancy Fraser (2007) a constrói de uma forma que não a vincula prematuramente à ética, mas sim ao campo da moralidade, tratando as reivindicações por reconhecimento como reivindicações por justiça dentro de uma noção ampla de justiça, rompendo assim com o padrão de reconhecimento. A autora entende que a política de reconhecimento pautada na identidade, acaba por universalizar os grupos envolvidos e não os reconhece em sua totalidade. Isto faz com que os membros individuais se submetam a uma pressão moral a fim de se conformarem à cultura do grupo, negando a complexidade das vidas dos indivíduos e a multiplicidade suas identificações e as interseções de suas várias afiliações (Fraser, 2007, p. 106-107). Assim, a autora propõe uma análise alternativa, tratando a política do reconhecimento como uma questão de *status social*, pois o que exige reconhecimento é a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. “O não reconhecimento, conseqüentemente, não significa depreciação e

deformação da identidade de grupo. Ao contrário, ele significa subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social” (Fraser, 2007, p. 107).

Dentro deste modelo de *status* sugerido pela filósofa, para reparar uma injustiça, uma política de reconhecimento significaria superar a subordinação, fazendo com que o sujeito seja capaz de participar com os outros membros como igual. Não seria então mais uma política de identidade. Nesta configuração dos indivíduos como pares se institui, para Fraser, um reconhecimento recíproco, uma igualdade de *status*. “Elas objetivam, assim, *desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam*” (Fraser, 2007, p. 109). Para Fraser (2007), este modelo de *status* é compatível com a prioridade do correto sobre o bem, se alinhando à moralidade e não à ética (ainda que, em alguns casos, se esbarre em dilemas éticos), permitindo que ele combine reconhecimento com redistribuição, ou seja, uma questão de justiça. Além disto, ele evita a psicologização. A autora então se afasta do modelo de identidade e propõe uma solução pautada na *paridade participativa* articulada com o modelo de *status*.

Na discussão de Fraser, a injustiça também se configura em uma representação inadequada ou a ausência da mesma, ou seja, quando alguns grupos são representados inadequadamente ou não possuem acesso às instâncias decisórias. Nos desdobramentos desta análise, a autora também se propõe a ultrapassar as fronteiras do Estado nacional, pois estas podem se constituir em um impedimento para a realização da justiça, apontando para existência de uma esfera pública transnacional, a partir do princípio *afeta-a-todos*. “De acordo com esse princípio, todos aqueles subordinados a uma certa estrutura em matéria de governança possuem uma postura moral como pessoas sujeitas à sua justiça” (Fraser, 2013, p. 758). A representação está relacionada à *paridade de participação* na esfera política, abrangendo o *Quem* e o *Como* da justiça. Num aprofundamento dessa discussão, Iris Marion Young (2006) esclarece que a representação não se trata de uma relação de substituição ou identidade de quem representa os seus representados, mas como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. Para Young, essa prática representativa diferenciada é um importante instrumento de inclusão política, e em uma democracia comunicativa e inclusiva, a representação e a participação requerem uma à outra (Young, 2006, p. 146 e 156).

Argumentei que o compromisso com a igualdade política implica que as instituições e práticas democráticas tomem medidas explícitas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas provavelmente seriam excluídas das discussões, na ausência daquelas medidas. Esses grupos constituem uma minoria relativamente pequena ou são social ou economicamente desfavorecidos, ou então o discurso político prevalecente é dominado por outras perspectivas. Os grupos sociais devem ser reconhecidos e incluídos em sua especificidade nos processos comunicativos democráticos (Young, 2006, p. 180).

Para a Fraser, uma justiça que transforme efetivamente a estrutura da desigualdade precisa dar conta dessas três categorias de forma horizontal: *redistribuição*, *reconhecimento* e *representação*. Pois desigualdades presentes em cada uma delas impedem a paridade dos indivíduos e assim também a emancipação deles. Por isto a autora amplia o conceito de justiça para uma visão multidimensional, em que o *O quê*, o *Quem* e o *Como* da justiça são concebidos como questões de central importância para que a *paridade de participação* seja alcançada (Fraser, 2013). Para analisar os conflitos sociais é necessário compreender a dimensão redistributiva, na esfera econômica, a dimensão do reconhecimento, na esfera cultural e a dimensão da representação na esfera política. Em suma, Nancy Fraser (2013) desenvolveu modelos alternativos de formulações de teorias mais apropriadas a um contexto em que existam divergências em relação ao *O quê*, ao *Quem*, e ao *Como* da justiça:

Ao solucionar questões de injustiça de mal-enquadramento, simultaneamente, abre-se o caminho para lidar com injustiças em termos de má-distribuição, mal reconhecimento e má-representação. Assim, essa abordagem nos possibilita vislumbrar cenários políticos para superar ou reduzir injustiças em tempos anormais. É com o objetivo de incentivar essa questão que eu expus o argumento dessa seção. Eu tenho discutido aqui que a teoria da justiça adequada a condições de discurso anormal (Abnormal Discourse) deve incluir três elementos. Primeiro, essa teoria deve compreender uma interpretação do “o quê” da justiça, que é multidimensional na ontologia social e normativamente monista – por exemplo, uma interpretação que submete reivindicações quando a redistribuição, reconhecimento e representação política ordinária ao princípio de participação em paridade. Segundo, esta teoria deve abranger uma visão do “quem” que é, ao mesmo tempo, reflexivo e determinante – por exemplo, uma visão que submete reivindicações contra injustiças de mal-enquadramento ao princípio do todos-subordinados. Finalmente, a teoria de justiça para tempos anormais deve abranger uma visão do “como” que é, simultaneamente, dialógica e institucional – por exemplo, uma visão que vislumbra novas instituições representativas globais onde reivindicações metapolíticas podem ser submetidas a procedimentos deliberativos e democráticos de tomada de decisão (Fraser, 2013, p. 763).

Diante disso, a partir deste aporte teórico podemos compreender que políticas de ação afirmativas, especialmente a política de cotas por meio da Lei nº 12.711/2012, reconhece a necessidade de redistribuição aos grupos historicamente marginalizados, tanto em aspectos culturais de reconhecimento (como também se observa nas disputas no currículo, educação antirracista, valorização das culturas, etc.), assim como também buscam modificar a estrutura

social-econômica da desigualdade presente na sociedade. As cotas na educação superior como parte de um conjunto de instrumentos de políticas de ação afirmativas, podem, ou melhor, devem estar aliadas à políticas de permanência e também pós-saída da graduação, para que se construa um combate eficaz ao racismo e a desigualdade estrutural em uma sociedade democrática, constituindo um *remédio transformativo*. Sendo assim, e aqui especificamente no campo da educação, os debates a respeito de reconhecimento, identidade, diversidade não podem estar divorciados de questões de direito ao acesso e a permanência, ligadas a desigualdade no plano social e econômico. Assim como o desenvolvimento de políticas educacionais necessitam de paridade participativa.

Outra questão importante a ser analisada, além da questão da redistribuição, do reconhecimento e da representação em políticas de ações afirmativas é também o entendimento das políticas de ações afirmativas como política reparatória. Torna-se necessário pontuar essa diferença e trazer brevemente a discussão a respeito da reparação que é própria do Movimento Negro. O Movimento Negro sempre defendeu que as políticas públicas em ações afirmativas deveriam ser reparatórias do legado da escravidão. Essa questão é fundamental.

No texto de Cláudio Neto e João Feres Júnior (2008) sobre Normatividade e Constitucionalidade da Ação Afirmativa, mostra que cada argumento de justificação da política afirmativa vai apontar para uma definição diferente de grupo alvo. Os autores explicam que existem três argumentos básicos de justificação das políticas de ação afirmativa, e que ao menos um deles foi utilizado onde quer que elas tenham sido implantadas. São eles: o argumento da reparação, da justiça distributiva e o da diversidade. Sucintamente, os autores explicam que, enquanto o argumento da reparação olha principalmente para o passado, a justiça social foca a desigualdade presente e a diversidade possui um registro temporal incerto, sugerindo a produção de um tempo futuro quando as diferenças poderiam se expressar em todas as instâncias da sociedade (Neto e Feres Jr, 2008, p. 353).

O argumento da justiça social parte da identificação de quais são os principais grupos humanos que sofrem discriminação racial em nosso país. Segundo dados estatísticos e análises da desigualdade racial produzidos por pesquisadores de diversas áreas, como os sociólogos, economistas, demógrafos e estatísticos, entre outros, existe um fosso entre brancos e não brancos em nossa sociedade (Neto e Feres Jr, 2008, p. 358-359). O argumento da justiça social não

demanda nenhuma essencialização identitária e pode ser estendido a outros grupos que sofrem ou possam vir a sofrer de discriminação (Neto e Feres Jr, 2008, p. 359). A questão deste argumento, para Claudio Neto e João Feres Júnior (2008), acaba por diluir o peso que a narrativa histórica da escravidão e posterior discriminação dos negros tinha da justificação da ação afirmativa, embora este argumento tenha contribuído na luta contra as desigualdades produzidas pelo racismo e pela intolerância (Neto e Feres Jr, 2008, p. 351)

Conforme elucidação dos autores, o argumento da reparação é um argumento de grande apelo moral e que justifica medidas compensatórias tanto para descendentes de africanos como para indígenas e seus descendentes, que foram em grande parte dizimados ou escravizados. E, no tempo presente pode-se perceber a existência de desigualdade e discriminação racial em nosso país, derivadas deste passado, assim como também a necessidade de se fazer algo para solucionar esse problema (Neto e Feres Jr, 2008, p. 357).

O argumento da reparação, contudo, gera alguns problemas de ordem prática em relação à concretização de direitos e privilégios através de políticas públicas de Estado. Se, por um lado, ele sugere um direito especial, por outro, esse direito se toma cada vez mais difuso, à medida que os crimes do passado se distanciam no tempo. O paradigma liberal, sobre o qual se assentam nossas instituições jurídico-políticas, é muito centrado no indivíduo. Portanto, a reparação é mais facilmente transformada em direito quando as vítimas de crimes do passado ainda estão vivas. É o que ocorre, por exemplo, com as vítimas da repressão da ditadura militar- ainda que a efetivação desses direitos obviamente dependa de fatores políticos. O mesmo pode ser dito em relação à imputação de responsabilidade aos perpetradores, pois culpa não pode ser transferida aos descendentes (Neto e Feres Jr, 2008, p. 357).

Para a compreensão de duas dimensões intrínsecas, a questão da desigualdade racial e social e a reparação histórica, considera-se profícuo o debate em torno do conceito de ações afirmativas, pois, as cotas são uma política de ação afirmativa compreendida por objetivar eliminar desigualdades raciais e sociais. As ações afirmativas não se limitam às cotas, segundo Joaquim Barbosa Gomes (2002) “no pertinente às técnicas de implementação das ações afirmativas, podem ser utilizados, além do sistema de cotas, o método do estabelecimento de preferências, o sistema de bônus e os incentivos fiscais (como instrumento de motivação do setor privado)” (Gomes, 2002, p. 142).

O conceito de ação afirmativa tem sua origem na Índia em 1919 (Wedderburn, 2005), e é uma definição que desde a década de 60 vem sido discutida nos Estados Unidos, cuja experiência influenciou significativamente para o caso da ação afirmativa no Brasil. Contudo, no Brasil é um termo relativamente novo conceitualmente na área das ciências humanas e sociais, tendo sua

discussão em voga em meados da década de 1990. E, mesmo que as ações afirmativas tenham contornos específicos em cada país, não deixam de evidenciar discriminações e propiciar debates em torno do combate e diminuição a estas discriminações e das formas inclusivas.

As ações afirmativas segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase (2008) podem ser entendidas como:

Ações públicas ou privadas, ou ainda programas que buscam promover oportunidades ou outros benefícios para pessoas pertencentes a grupos específicos, alvo de discriminação. Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando remediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. (Ibase, 2008, p.29).

A ação afirmativa se justifica por reparar grupos em desvantagens ou vulnerabilidade social por terem sofrido discriminação no passado ou presente, ocasionando desigualdade socioeconômica, com o objetivo de promover a igualdade, ou seja, uma justiça reparatória. Ou seja, são políticas que visam “promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência a fim de assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não” (Moehlecke, 2002, p. 200).

O objetivo da ação afirmativa, conforme destaca Santos (1999) é:

...eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros (Santos, 1999, p. 25 *apud* Moehlecke, 2002, p. 2001).

Nas definições do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes (2001; 2002) podemos concebê-las da seguinte forma:

[...] ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e emprego (Gomes, 2001, p. 40).

as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas sobretudo eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, os quais tendem a se perpetuar. Esses efeitos revelam-se na chamada “discriminação estrutural”, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos marginalizados. Figura também como meta das ações afirmativas a implantação de uma certa diversidade e de uma maior representatividade dos grupos minoritários, nos mais diversos domínios de atividade pública e privada. Nesse sentido, o efeito mais visível dessas políticas, além do estabelecimento da diversidade e representatividade propriamente ditas, é o de eliminar



as barreiras artificiais e invisíveis que emperram o avanço de negros e mulheres, independentemente da existência ou não de política oficial tendente a subalternizá-los. (Gomes, 2002, p. 134)

Nas palavras do jurista Joaquim Barbosa Gomes, ação afirmativa “(...) implica em discriminar positivamente determinados grupos de pessoas que sofreram ao longo dos anos algum tipo de discriminação negativa” (Gomes, 2005, p.49). Neste ponto, convém destacar no âmbito jurídico aspectos do Direito antidiscriminatório, em que podemos analisar a estrutura que envolve o conceito de ações afirmativas:

Um campo jurídico composto por uma série de normas que pretendem reduzir ou eliminar disparidades significativas entre grupos, um dos objetivos centrais dos textos constitucionais das sociedades democráticas. Essa meta pode ser alcançada por meio da criação de um sistema protetivo composto por normas legais e iniciativas governamentais destinadas a impedir a discriminação negativa, forma de tratamento desvantajoso intencional e arbitrário, e também por iniciativas públicas ou privadas destinadas a promover a discriminação positiva, ações voltadas para a integração sociais de minorias. Isso se torna necessário porque membros desses grupos enfrentam desvantagens estruturais decorrentes da existência de um ou mais sistemas de discriminação que operam paralelamente ao longo do tempo para produzir desigualdades que se transformam em diferenças de status duráveis entre classes de indivíduos (Moreira, 2020, p. 56).

Dentro de uma conjuntura de desigualdades sociais, este debate em torno do conceito de Discriminação Positiva pode ser aproximado do debate de ação afirmativa, pois são políticas que orientam um tratamento desigual em que os mais afetados negativamente são objeto destas políticas, de modo a garantir o acesso às oportunidades. Ou seja,

...como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação. Seu objetivo é, portanto, o de fazer com que os beneficiados possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho. (Contins, Sant’Ana, 1996, p.210).

Neste contexto, tratar pessoas desiguais como iguais, acaba por ampliar a desigualdade entre elas, então, a desigualdade de tratamento temporária restitui a igualdade (Guimarães, 1997, p. 233). Mas, não só isso, pois segundo o Dicionário de Relações Étnicas e Raciais (Cashmore, 2000), ação afirmativa é uma política pública que “visa ir além da tentativa de garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e tem como principais benefícios os membros de grupos que enfrentaram preconceitos” (Cashmore, 2000, p.31).

Conforme mencionado acima, as ações afirmativas visam uma igualdade equitativa de oportunidades, e sobre esta questão é necessário trazer a concepção de justiça como equidade proposta pelo filósofo norte-americano John Rawls (2000). Para o autor, a justiça é concebida

como equidade, e é uma concepção política a ser aplicada na estrutura política e nas instituições sociais em uma estrutura básica de uma sociedade democrática moderna. Rawls (2000) não acredita que o utilitarismo explica as liberdades e os direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais, e por isso, ele formula uma concepção de justiça alternativa ao utilitarismo – que se apoia no princípio da utilidade (Rawls, 2000, p. 140).

Como uma concepção política, a justiça como equidade não inclui, portanto, nenhum direito natural de propriedade privada dos meios de produção (embora de fato inclua um direito de propriedade pessoal como necessário à independência e à integridade dos cidadãos), nem um direito natural à propriedade e à gestão de empresas pelos trabalhadores. Em vez disso, oferece uma concepção da justiça à luz da qual, dadas as circunstâncias particulares de uma nação, essas questões podem ser resolvidas de forma racional (Rawls, 2000, p. 19).

Em *Uma teoria da justiça* – publicado originalmente em 1971 – ao conceber a justiça como equidade, o autor parte de dois princípios: o princípio das liberdades iguais e o princípio da igualdade equitativa de oportunidades (Rawls, 2000, p. 17). O primeiro está relacionado à garantia das liberdades fundamentais (tais como a liberdade política, a liberdade de expressão, a liberdade de pensamento, a liberdade individual, etc.), e o segundo se relaciona aos ajustes das desigualdades econômicas e sociais. Estes princípios remetem a uma concepção geral de justiça, assegurando as liberdades individuais e contribuindo na diminuição das desigualdades sociais. Para ele, todo o sistema social deve ser pautado na distribuição justa e igualitária.

Primeiro: Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (Rawls, 2000, p. 64).

O fundamento básico da justiça política é de uma sociedade equitativa de cooperação com indivíduos livres e iguais. Segundo o autor, “o conceito de justiça se define pela atuação de seus princípios na atribuição de direitos e deveres e na definição da divisão apropriada de vantagens sociais. Uma concepção da justiça é uma interpretação dessa atuação” (Rawls, 2000, p. 11). Para Rawls (2000), sua concepção de justiça como equidade promove vantagens aos mais desfavorecidos e uma justa igualdade de oportunidades, proporcionando uma distribuição justa de bens primários, e assim garantindo maior liberdade para os cidadãos. Pois para que todos possam desfrutar de um bem, todos devem igualmente ter acesso a este bem. “Uma vez que todos estão numa situação semelhante e ninguém pode designar princípios para favorecer sua condição

particular, os princípios da justiça são o resultado de um consenso ou ajuste equitativo” (Rawls, 2000, p. 13).

Dentro desta concepção de justiça, em que todos têm direito a oportunidades iguais, as ações afirmativas proporcionam a participação equitativa de oportunidades ao adotar políticas públicas que venham a garantir a justa igualdade de oportunidades – neste caso, dentro de um sistema público de educação que integra a estrutura básica da sociedade – em uma sociedade estruturada de forma desigual.

Assim, o debate acerca das ações afirmativas é um debate para a redistribuição equânime de direitos, vantagens, riquezas e outros bens e benefícios entre os membros da sociedade (Gomes, 2001). É uma discussão em torno das desigualdades étnicas e sociais que devem ser combatidas por meio de políticas que promovam a inclusão e a diversidade, e neste caso, no ensino superior brasileiro. Importante pontuar que as Ações Afirmativas não promovem oportunidades iguais, elas contribuem para isto, elas não resolvem o problema, mas contribuem muito para a resolução. Destaca-se a importância do papel do Estado para a implementação de tais políticas, assim como o papel significativo das forças sociais que demandam tais políticas, atuando como sujeitos.

Portanto, o conceito de ação afirmativa dentro da perspectiva redistributiva não recusa as discriminações raciais ou outras que ocorreram e que ainda ocorrem. E, quanto aos seus beneficiários podem ser grupos ou indivíduos determinados por discriminações negativamente. O objetivo das ações afirmativas é a igualdade de oportunidades e a eliminação ou redução das discriminações, ou seja, são políticas que visam corrigir e combater às desigualdades de caráter estrutural e histórico e também à discriminação, e possuem caráter emergencial e provisório. Acompanhadas de políticas públicas estruturantes para a mudança social, as ações afirmativas promovem a igualdade de oportunidades a todos, criando meios para que o grupo discriminado possa competir em mesmas condições. Ou seja, é um conjunto de ações políticas orientadas para a oferta de tratamento diferenciado com vistas a corrigir desvantagens e marginalização criadas e mantidas por estrutura social excludente e discriminatória.

Assim sendo, a política de cota da Lei nº 12.711/2012 é uma forma de ação afirmativa, mas não a única. É uma política pública temporária de inclusão social que diferencia os indivíduos para igualá-los a fim de reparar historicamente as desvantagens e desigualdades

vivenciadas e acumuladas por um grupo social ou/e racial. As cotas temse estabelecido como principal ação de políticas afirmativas no Brasil com potencial de ampliar o acesso e a democratização do ensino superior brasileiro de forma igualitária a todos.

E conforme afirmou Silva,

As cotas são apenas um aspecto ou possibilidade de ação afirmativa que, em muitos casos, tem um efeito pedagógico importante, posto que forçam o reconhecimento do problema da desigualdade e a implementação de uma ação concreta que garanta os direitos (ao trabalho, à educação, à promoção profissional) às pessoas em situação de inferioridade social (Silva, 2002, p. 108 *apud* Brandão, 2005, p. 47)

Para Nilma Lino Gomes, “já é passada a hora de corrigirmos as desigualdades históricas que incidem sobre o povo negro, construindo políticas públicas específicas para esse segmento étnico-racial. Implementar ações afirmativas é assumir a nossa diversidade cultural e construir uma sociedade democrática” (Gomes, 2003, p. 75). É uma luta por reconhecimento e por reparação histórica.

### **3.4.2. Políticas de Cotas x Políticas de Ações Afirmativas no âmbito brasileiro**

Conforme mencionado, toda a discussão em torno das políticas de ações afirmativas ganha destaque em meados da década de 1990 no Brasil. Entretanto, as políticas de cotas já existiam antes desta década, embora não fossem reconhecidas como tal, conforme destacou o mencionado historiador e jornalista Tau Golin (2014):

Nos ambientes sociais, invariavelmente, escuto descendentes de imigrantes condenarem a política de cotas. São ignorantes ou hipócritas. A parte rica do Rio Grande do Sul e outras regiões do Brasil é o presente de cotistas do passado. As políticas de colonização do país foram as aplicações concretas de políticas de cotas. Aos servos, camponeses, mercenários, bandidos, ladrões, prostitutas da Europa foi acenado com a utopia cotista. Ofereceram-lhes em primeiro lugar um lugar para ser seu, um espaço para produzir, representado pelo lote de terra; uma colônia para que pudesse semear o seu sonho. (...) Sendo cotistas do Brasil puderam superar a maldição de miseráveis, pobres, servos, e de execrados socialmente. Muitos sequer podiam montar a cavalo, hoje, seus descendentes são até patrões de CTG<sup>47</sup>, mas condenam as cotas, a mão, a ponte, o vento benfazejo, que mudaram a vida de suas famílias. (...) E nesta história, a conclusão é óbvia: dificilmente se encontra um indivíduo que não tenha tido familiar cotista (Golin, 2014, s/n).

---

<sup>47</sup>Centro de Tradições Gaúchas é uma sociedade civil tradicionalista que busca a preservação da cultura e dos costumes da população do estado do Rio Grande do Sul. Existem muitos Centros de Tradições Gaúchas no Brasil e também entidades estabelecidas no exterior.

Importante análise do autor ao destacar as políticas de colonização do país que foram as aplicações concretas de políticas de cotas – que não são necessariamente políticas afirmativas -, e que nunca foram questionadas. Entretanto, quando outra parcela da população se torna beneficiada pela política de cota, há toda uma discussão em prol de sua deslegitimação.

Em uma linha cronológica em relação às cotas no Brasil, mostra que a implementação destas antecedeu ao seu debate. Em 1968, por exemplo, observa-se a Lei Federal nº 5.465, conhecida popularmente como *Lei do Boi*, é identificada como uma política que inaugurou a política de cota no ensino superior público brasileiro. Foi uma política educacional com um sistema de reserva de vagas em cursos de Agronomia e Medicina Veterinária mantidos pela União, ou seja, cotas.

Joaquim Barbosa Gomes (2002) menciona este fato com ironia quando diz que, embora a teoria das ações afirmativas possa ser desconhecida no Brasil, a sua prática, no entanto, não é de todo estranha à vida administrativa brasileira, pois “o Brasil já conheceu uma modalidade (bem brasileira!) de ação afirmativa, é a que foi materializada na chamada Lei do Boi” (Gomes, 2002, p. 125).

Art. 1º Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência 50% (cinquenta por cento) das suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural, e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio (Brasil, 1968).

Como mostra Magalhães (2018), esta lei elaborada pelo deputado Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG) teve a UFRRJ como uma de suas instituições destinatárias<sup>48</sup> em 1969. Segundo os registros, é considerada a primeira lei no Brasil a garantir cotas nas universidades públicas. No entanto, destinada a uma parcela específica da população, foi uma lei que levantou muitos questionamentos quanto aos seus beneficiários.

O deputado Ultimo de Carvalho (PSD/ARENA-MG), que se definia como ruralista, era defensor da propriedade privada e de uma reforma agrária como modernização do setor agrícola e qualificação da força de trabalho. “Modernizar para conservar” era um dos lemas das bandeiras da classe dominante agrária. Os discursos do “atraso” e do “abandono” do setor agrícola frente ao

---

<sup>48</sup> A dissertação de Thaís Carneiro Carvalho (2021) também apresenta a aplicação da Lei do Boi na universidade, neste caso na Federal de Viçosa (UFV), e questiona: *política de acesso ou política de exclusão?*.

processo de industrialização em curso no país eram constantemente proclamados por estes setores. Por este motivo, a defesa da “reforma agrária significava modernização do setor e qualificação da força de trabalho, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade, integrando-se ao projeto nacional de desenvolvimento, porém, mantidas as relações de poder decorrentes da concentração fundiária” (Magalhães, 2015, p.3). É importante destacar que no mesmo contexto da chamada “Revolução Verde”, o Estatuto da Terra de 1964 criou o instrumento jurídico do latifúndio por exploração, e este não foi destinado à reforma agrária. E esta Lei do Boi, com o intuito de qualificar os proprietários de terras – uma vez que era destinada a candidatos que comprovassem relação com a agropecuária – para aumentar a produtividade no campo, não atendia aos interesses de uma reforma agrária pelo qual era demandado pelos movimentos populares do campo.

No discurso de Carvalho sobre a qualificação da força de trabalho através da educação, foi apresentada a justificativa da Lei do Boi como forma de assegurar que o homem do campo deveria ser incentivado a se qualificar para que depois pudesse retornar ao meio rural e aplicar suas habilidades (Magalhães, 2015). Neste contexto, o trabalho de Wallace Magalhães (2017) analisou esse discurso político sobre a “reforma agrária” que desqualificava a desapropriação por interesse social como principal instrumento da reforma agrária e invocava questões como a transformação das relações de produção, modernização da agricultura capitalista e qualificação da força de trabalho pela educação, culminando na proposta e promulgação da “lei do boi” (Magalhães, 2017, p.436).

É necessário destacar que a política de reserva de vagas estabelecida pela Lei do Boi não pode ser aproximada de uma política de ação afirmativa. Cotas não é sinônimo de ações afirmativas. Ainda que a Lei do Boi seja uma política de cota, uma vez que há a reserva de vagas para um público determinado, há que se questionar quanto ao seu caráter de política de ação afirmativa. Caráter este que se justifica por reparar grupos em desvantagens ou vulnerabilidade social por terem sofrido discriminação no passado ou presente, ou seja, o seu caráter compensatório, de reparação histórica, de justiça social. Outra questão a ser colocada é quais

grupos foram contemplados por esta cota? A população pobre, os filhos dos pequenos agricultores, trabalhadores rurais conseguiram ser beneficiados por esta Lei?<sup>49</sup>

A Lei do boi ficou vigente até 1985. Os debates antecedentes a sua revogação compreendiam a Lei do Boi como uma lei de privilégio e inconstitucional (Oliveira, 1985, p. 17 *apud* Magalhães, 2015), sendo revogada após questionamentos em relação à violação do princípio constitucional da igualdade ao assegurar acesso diferenciado a candidatos que mantinham relações com propriedades ou atividades agrícolas, o que caracterizava aspectos elitistas da lei, prejudicando pessoas de menor poder aquisitivo, conforme destacado no posicionamento de Oliveira:

Como visto, a principal fonte emissora de documentos para a concessão do benefício à “lei do boi” era o INCRA, legitimado pelo parágrafo único do artigo 4º do decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968, que regulamentava formas de comprovação do direito ao benefício. Para Oliveira, esse método de comprovação desvirtuava a justificativa da “lei do boi”, principalmente pela frouxidão do que se considerava “propriedade rural”, beneficiando um determinado grupo de pessoas: Na aplicação da lei, o certificado que dá esta benesse é fornecido pelo INCRA. No caso do Rio de Janeiro, quem tem uma casa em Petrópolis, Teresópolis, qualquer casa de campo, qualquer casa que saia do perímetro urbano recebe o certificado do INCRA, de maneira que passou a ser praticamente um privilégio de todos, menos daqueles que, certamente por falta de poder aquisitivo, não têm uma casa de campo. Mais uma vez foi uma lei que veio a prejudicar pessoas de menor poder aquisitivo (Oliveira, 1985, p.18 *apud* Magalhães, 2015, p. 137).

Pode-se compreender que esta lei mantinha privilégios da elite agrária e reforçava as distorções históricas, tendo em vista que, a desigualdade da distribuição de terra é decorrente de uma herança colonial baseada na concentração da propriedade, ainda hoje presente na estrutura fundiária brasileira (Brandão, 2009 *apud* Carvalho, 2021, p. 21).

No estudo realizado por Alcantara Filho e Fontes (2009) acerca da concentração de terras no Brasil, pode-se inferir através dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o quanto o território brasileiro encontra-se estruturado de maneira extremamente desigual. Segundo os autores (2009, p. 76-77), “[...] os lotes de terras utilizadas para a produção agropecuária dos latifundiários são até 754 vezes maiores do que a dos mini e pequenos produtores que, juntos representam mais de 90% do total de proprietários”. Portanto, existe um pequeno grupo de grandes latifundiários que domina o setor agrário do país. Tal condição se mantém (Carvalho, 2021, p. 26).

Portanto, os pequenos proprietários de terra e trabalhadores rurais de menor poder aquisitivo poderiam não ser os maiores beneficiários dessa lei, e sim os grandes proprietários de

---

<sup>49</sup> Estudos de caso da aplicação da Lei do Boi e seus beneficiários nas universidades: UFRRJ e UFV podem ser consultados em Magalhães (2015; 2020) e Carvalho (2021).

terra. Ainda que a Lei do Boi estabelecesse a reserva de vagas para agricultores ou filhos destes, não era sinônimo de efetividade do acesso ao ensino superior para a população de pequenos agricultores ou agricultores sem posse, podendo possibilitar então a manutenção dos privilégios da elite agrária do país, conforme demonstra o posicionamento de Silveira:

Na visão de Silveira, o posicionamento oficial emitido pela AGU concluindo que a “lei do boi” era destinada a “atender os altos interesses da Nação” demonstrava aspectos elitistas da lei, pois ao defini-la como um instrumento de melhoria do caráter tecnológico e também do aumento da produção agrícola, a lei beneficiaria filhos de proprietários rurais, detentores de terras que poderiam ser enquadrados no processo modernizador do setor implantado pelo governo militar, e não pequenos proprietários ou agricultores sem posse (Silveira, 2011, p.96-97 *apud* Magalhães, 2015, p. 155).

Embora não seja possível uma análise do censo de 1970 relativo à composição racial da população brasileira, pois, o fator raça foi omitido dos censos verificados no Brasil desde 1950 (Nascimento, 2016, p. 92), é sabido que a propriedade de terra no Brasil também possui um corte racial.

No recenseamento de 1970, por exemplo, não se coletaram dados sobre raça. A Comissão Censitária tomou essa decisão explicando que variam de tal maneira as definições de categorias raciais (e, especialmente, sua aplicação em casos individuais) que não seria possível aos recenseadores recolher dados fidedignos (Skidmore, 1976, p. 238 *apud* Nascimento, 2016, p. 92).

A maior parte dos grandes proprietários de estabelecimentos rurais é branca, enquanto os negros predominam entre os pequenos produtores. De acordo com o Censo Agropecuário 2017<sup>50</sup>, os produtores pretos ou pardos se concentram em pequenos estabelecimentos e os brancos são maioria conforme aumenta a área. Os produtores declarados como brancos possuem cerca de 47,9% dos estabelecimentos agropecuários do país, proporção maior que a dos estabelecimentos com produtores pardos (42,6%), pretos (7,8%), indígenas (0,8%) e amarelos (0,6%).

Segundo a geógrafa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Daiane de Paula Ciriáco, “os dados refletem o processo de ocupação e apropriação do território brasileiro desde o início da invasão e da colonização portuguesa”, e, acrescenta que, com as leis posteriores

---

<sup>50</sup>Segunda edição do Atlas do Espaço Rural Brasileiro, publicado no dia 15 de dezembro de 2020, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como parte das comemorações dos 100 anos do Censo Agropecuário. Disponível em: <IBGE | Biblioteca | Detalhes | Atlas do espaço rural brasileiro / IBGE, Coordenação de Geografia>.



que estabeleciam o acesso a terra apenas pela compra, a exclusão dos povos indígenas e das populações escravizadas de origem africana ficou evidente, com reflexos nos dias atuais<sup>51</sup>.

No quadro comparativo abaixo podemos observar os distanciamentos e aproximações entre a Lei do Boi e a Lei de Cotas, demonstrando que a primeira não possui caráter equitativo, de igualdade e justiça social, mas sim um caráter corporativista de manutenção de uma estrutura de privilégios.

**Quadro 1 –Comparativo entre Lei do Boi XLei de Cotas:**

	<b>Lei do Boi</b> <b>Lei Federal nº 5.465/1968</b>	<b>Lei de Cotas</b> <b>Lei Federal nº 12.711/2012</b>
	Política de reserva de vagas	Política de reserva de vagas
<b>Local de aplicação da Lei</b>	Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União.	Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.
<b>Vigência</b>	1968 - 1985	2012 – em vigência
<b>Beneficiários</b>	<p>i) Agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural;</p> <p>ii) Agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio.</p>	<p>i) Estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, independente de cor e renda;</p> <p>ii) Estudantes de escola pública e hipossuficientes, independente da cor;</p> <p>iii) Estudantes autodeclarados pretos pardos, indígenas e quilombolas de escolas públicas, independente da renda;</p> <p>iv) Estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas de escolas públicas e hipossuficientes;</p> <p>v) Pessoas com deficiência.</p>
<b>Percentual da reserva de vaga</b>	50% (i) e 30% (ii)	No mínimo 50% (i); 50% (ii) e demais no mínimo % do IBGE
<b>Objetivo</b>	Qualificação dos agricultores no	Justiça social, reparação histórica,

<sup>51</sup> Matéria de divulgação do lançamento do *Atlas do Espaço Rural Brasileiro* em 15 de dezembro de 2020. Editora Geociências. Carlos Alberto Guimarães. Disponível em: <Atlas do Espaço Rural retrata diversidade e desigualdade do campo brasileiro | Agência de Notícias (ibge.gov.br)>

	contexto da chamada “revolução verde”. Os beneficiários desta política deveriam comprovar relação com a agropecuária.	desestruturação de um sistema desigual. Equidade. Democratização da educação, garantindo o acesso de pessoas provenientes de escolas públicas, de baixa renda, pretos, pardos, indígenas, quilombolas e deficientes ao ensino superior e técnico.
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei Federal nº 5.465/1968 e Lei Federal nº 12.711/2012.

Conforme mencionado, embora a Lei do boi estabelecesse a reserva de vagas para agricultores ou filhos destes, não era garantido o acesso ao ensino superior para a população de pequenos agricultores ou agricultores sem posse, tendo o potencial de manter os privilégios da elite agrária do país. Segundo os registros, é considerada a primeira lei no Brasil a garantir cotas nas universidades públicas. Portanto, fica notório que a Lei do Boi possibilitava a manutenção de privilégios da elite agrária branca brasileira, reforçando as distorções históricas, mantendo a população agrária negra brasileira excluída, neste caso, de uma política pública de acesso a educação. Sendo assim, ela não se aproxima de uma política de ação afirmativa. E, nesta pesquisa, as reservas de vagas direcionadas a manutenção de desigualdades na sociedade não são entendidas como ações afirmativas. Ações afirmativas são entendidas como políticas que promovem transformação das desigualdades sociais e não o contrário, sem aprofundá-las.

Se observar o contexto desta lei - o da sendo a Revolução Verde uma revolução nas relações sociais e de poder por meio da tecnologia, ela só foi possível ao se impor, com violência, com a ditadura de 1964-1985, contra a chamada “segunda descoberta do Brasil” (Josué de Castro) das Ligas Camponesas. Foi ela [a revolução verde] que passou a “descampenizar o Brasil com sua “agricultura sem agricultores”, e que promoveu uma profunda desruralização e um aumento espetacular da população sub-urbanos anos 1960 a nossos dias” (Porto-Gonçalves e Leão, 2020, p. 754).

Em um sentido análogo a Lei do Boi, convém pontuar especificamente a reserva de vagas para filhos de civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço, instituída por meio da Lei nº5346/2008 pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Esta Lei, promulgada em 2008, dispõe sobre o sistema de cotas para ingresso nos cursos de graduação das Universidades Estaduais,

reservando um percentual de 20% para os estudantes negros e indígenas; 20 % para os estudantes oriundos da rede pública de ensino e 5% 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. Em todas as modalidades de cotas é necessário comprovar hipossuficiência.

Essa Lei Estadual permanece em vigor, tendo sido atualizada em 2018, por meio da Lei nº 8121/2018, ampliando sua vigência por mais 10 anos. Nesta atualização os quilombolas foram incluídos como beneficiários e os filhos de profissionais de segurança pública foram mantidos. Embora a Lei possua outros grupos marginalizados como seus beneficiários, a inclusão deste grupo “filhos de profissionais de segurança pública” guarda contornos semelhantes aos da “Lei do Boi” – algo “meritário” que privilegia herdeiros e pessoas atuantes em um nicho profissional. Esta “emenda” em uma política de cota afirmativa não está voltada aos princípios de justiça social, pois não repara historicamente desigualdades vivenciadas por esta parcela da população, pelo contrário, privilegia esses grupos.

A literatura aponta ainda para outras iniciativas de políticas de cotas anteriores à Lei do Boi. Na década de 1930 foi determinada que as multinacionais instaladas no país reservassem dois terços das vagas para trabalhadores brasileiros em um ambiente laboral marcado por imigrantes, a Lei de Nacionalização do Trabalho, popularmente conhecida como a Lei dos Dois Terços (Bezerra, 2021, p. 55; Vieira, 2016, p. 37). Em 1932,

[...] a frente Negra Brasileira (FNB) [...] obteve algumas conquistas sociais importantes como por exemplo, a inclusão de afro-brasileiros nos quadros da Guarda Civil de São Paulo, antiga aspiração dos negros paulistas. O corpo administrativo da Guarda Civil de São Paulo era composto, na sua maioria, por imigrantes e negavam a admissão de afro-brasileiros aos quadros dessa instituição. Recebidos em delegação pelo então Presidente da República, Sr. Getúlio Vargas, os representantes da FNB apelaram ao Presidente no sentido de ser oferecido aos afro-brasileiros, igualdade de acesso àquela instituição. Vargas então ordenou à Guarda o imediato alistamento de 200 recrutas afro-brasileiros. Nos anos 30, cerca de 500 afro-brasileiros ingressaram nos quadros dessa instituição, com um deles chegando a ocupar o posto de coronel (Siss, 2003, p. 09).

Em 1968 técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho manifestaram-se favoráveis à elaboração de uma lei que obrigassem as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor como única solução para o problema da discriminação do mercado de trabalho, conforme apresenta Brandão (2005):

Jocélio Teles dos Santos localiza no ano de 1968 uma das primeiras propostas oficiais de caráter afirmativo, proveniente de “técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho”, que propunham, “como única solução para impedir a discriminação racial no mercado de trabalho, a aprovação de lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor” (Santos, 1999, pp.221-233); porém, Maria Valéria Barbosa mostra que a Consolidação das Leis do trabalho (CLT), outorgada em 1943, portanto ainda no Estado Novo, já traz em seu bojo dois artigos que podem ser considerados medidas de ação afirmativa; são eles: o art. 354, que determina cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas, e o art. 373-A, que determina a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres (Barbosa, 2002) (Brandão, 2005, p. 25).

Na década de 1980 o deputado federal Abdias Nascimento propôs uma ação compensatória, em seu projeto de Lei nº 1.332/83, para a população afrodescendente 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. O projeto não é aprovado pelo Congresso Nacional (Moehlecke, 2002, p. 203).

Para Guimarães (1997), baseadas em causas nacionais ou regionais, o Brasil já conheceu medidas que podem ser consideradas sementes de aplicação de ação afirmativa. A Constituição Federal determinou a reserva de percentual de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência. Esta determinação pode ser observada na Lei nº 8112/90, que estabelece, em seu art. 5º, parágrafo 2º, a reserva de até 20% das vagas para os portadores de deficiência no serviço público civil da União. No âmbito da iniciativa privada, a Lei nº 8.213/91 determinou o aumento progressivo do percentual de contratação obrigatória de pessoas portadoras de necessidades especiais em função do número total de empregados da mesma empresa, chegando até o percentual de 5% para as empresas com mais de mil empregados. (Brandão, 2005, p. 25-26).

Some-se a isso a previsão expressa, em sede constitucional, da igualdade entre homens e mulheres (artigo 5º, I) e, em alguns casos, da permissão expressa para utilização das ações afirmativas, com o intuito de implementar a igualdade, tais como o artigo 37, VIII (reserva de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência) e artigo 7º, XX (“proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”). Vê-se, portanto, que a Constituição brasileira de 1988 não se limita a proibir a discriminação, afirmando a igualdade, mas permite também a utilização de medidas que efetivamente implementem a igualdade material (Gomes, 2002, p. 140).

Assim como a reserva para portadores de deficiência, o mesmo ocorreu para previsão de reserva de um percentual mínimo de 20% das candidaturas partidárias para as mulheres pela Lei nº 9100/96 (Brandão, 2005, p. 27). “Vale ressaltar que a própria ONU tem aplicado uma política de ação afirmativa desde o ano de 1980, quando procurou distribuir 50% dos cargos de direção às mulheres” (Fonseca, 2009, p. 123). Fonseca ao citar o projeto do deputado Paulo Paim explica que:

o sistema de cotas percentualiza as oportunidades, pois quando há a quantificação do número de beneficiários se busca uma política de igualdade de oportunidades, já que neste país não existe essa igualdade. Um exemplo disso são os 30% das vagas dos candidatos dos partidos políticos que são destinados às mulheres. Temos consciência de que esse sistema tem como objetivo fixar um direito (Paim, 2003, p. 28 *apud* Fonseca, 2009, p. 105).

Na esfera educacional, em 1992, surgiram as primeiras iniciativas de ação afirmativa promovidas por organizações não-governamentais (ONGs), por meio do oferecimento de cursinhos pré-vestibulares para alunos carentes e/ou afrodescendentes. Existem outras iniciativas dessa natureza, tanto na esfera pública como na esfera privada (Brandão, 2005, p. 55).

Apontar estas iniciativas e trajetória destas políticas ao longo dos anos no Brasil revela que, políticas de caráter afirmativo não se restringem apenas ao combate à discriminação racial, mas também ao combate de outras formas de discriminação, beneficiando membros de grupos que enfrentaram preconceitos (Cashmore, 2000, p. 31). O fundamental dessas políticas “é garantir, aos protagonistas em questão, as condições materiais e simbólicas para que as dificuldades ou desníveis possam ser superados e as escolhas possam ser feitas de maneira lúcida e conseqüentemente, a médio e longo prazos” (Silva, 2002, p. 108).

Neste contexto, destaca-se a análise de Vieira (2016) que observou em sua pesquisa que outras políticas de ação afirmativa, como as de recorte de nacionalidades, grupos sociais, gênero e compleição física não receberam críticas como a política de ação afirmativa com corte racial. “Além de não receberem críticas, eram ovacionadas como importantes avanços, aprofundando o ordenamento sociopolítico-jurídico e contribuindo, sobremaneira, para a ampliação do escopo da democracia no país” (Vieira, 2016, p. 120 -121). De acordo com o autor, estas políticas de ação afirmativa já encontraram elevado consenso na sociedade brasileira, entretanto, quando se trata das políticas com recorte racial, estas não são vistas como importantes avanços democráticos por

alguns segmentos sociais. E isto fica claro nas análises dos argumentos utilizados por aqueles que contestam as cotas raciais.

Políticas de ações afirmativas não foram inauguradas no pós-Durban e nem sempre foram propostas e defendidas ao longo da história social e política do Brasil por grupos discriminados. Políticas de ação afirmativa já encontraram elevado consenso na sociedade brasileira, inclusive no interior dos estabelecimentos públicos de nível superior. Paradoxalmente, os mesmos instrumentos saudados como importantes avanços democráticos para o respeito à diferença e defesa da vida e da dignidade humana de crianças e adolescentes; idosos; portadores de necessidades especiais; mulheres; agricultores; nacionais, dentre outros não são vistos da mesma maneira por alguns segmentos sociais quando se trata da população negra (Vieira, 2016, p. 26)

Neste mesmo contexto de experiências e modalidades de ações afirmativas que já foram contempladas no Brasil, Gomes (2002) também aponta para a questão que talvez seja o mais grave de todos os problemas sociais presentes, o alijamento, a marginalização do negro na sociedade brasileira:

a imprescindibilidade de medidas corretivas e redistributivas, visando mitigar a agudeza da nossa questão social, já foi reconhecida em sede normativa por leis vocacionadas a combater os efeitos nefastos de certas formas de discriminação. Nesse sentido, é importante frisar: o Direito brasileiro já contempla algumas modalidades de ação afirmativa, experiências ainda tímidas quanto ao seu alcance e amplitude. É, portanto, amplo e diversificado o respaldo jurídico às medidas afirmativas que o Estado brasileiro decida empreender, no sentido de resolver este que talvez seja o mais grave de todos os nossos problemas sociais: o alijamento, a marginalização do negro na sociedade brasileira. (Gomes, 2002, p. 141)

O debate das ações afirmativas se tornou mais frequente a partir da década de 90. Esta década foi palco de diversas manifestações e mobilizações dos movimentos sociais negros que ganharam reforço com o apoio de entidades sindicais e ONGs em reivindicações antirracistas (Jaccoud, 2009). A implementação das ações afirmativas para a população negra é fruto de uma longa jornada de lutas dos Movimentos Sociais Negros por educação<sup>52</sup>. E como afirmou Nilma Lino Gomes (2017):

uma coisa é certa: se não fosse a luta do Movimento Negro, nas suas mais diversas formas de expressão e de organização – com todas as tensões, os desafios e os limites –, muito do que o Brasil sabe atualmente sobre a questão racial e africana, não teria sido aprendido. E muito do que hoje se produz sobre a temática racial e africana, em uma perspectiva crítica e emancipatória, não teria sido construído. E nem as políticas de promoção da igualdade racial teriam sido construídas e implementadas (Gomes, 2017, p. 18).

---

<sup>52</sup>A pesquisa da jornalista e historiadora Ana Flávia Magalhães Pinto (2010) sobre a imprensa negra no Brasil do século XIX nos revela um campo vasto para reflexões sobre a existência e a atuação de jornais negros no oitocentos. Os textos nos revelam a atuação de um razoável número de negros letrados que disseminavam suas ideias entre os pares iletrados, e além de denúncias de discriminação de ordem racial, incentivada e reivindicavam a garantia da educação pública para seus pares. A educação era percebida como via de mobilidade, ascensão e integração social.

É importante salientar que foi o fim do regime do Apartheid na África do Sul, a eleição democrática de Nelson Mandela à presidência da república, as novas políticas públicas do seu governo e, sobretudo, as repercussões dos seus discursos durante suas viagens internacionais, inclusive ao Brasil (agosto de 1991 e julho de 1998), que lançaram as bases das mudanças das políticas públicas no Brasil. Segundo o sociólogo Alain Kaly (2022), os efeitos dos discursos de Mandela, uma democracia mais inclusiva e mais humanista serviram de base para a (re)mobilização dos movimentos sociais e especialmente do Movimento Negro. Os temas das reivindicações da Marcha Zumbi estavam em consonância com os temas abordados por Nelson Mandela durante suas viagens.

De acordo com o professor Alain Kaly (2022), para não ver o país exposto negativamente, o presidente Fernando Henrique Cardoso inaugurou timidamente, mas irreversivelmente as primeiras medidas para a implementação das ações afirmativas e cotas no Brasil.

A eleição democrática de Nelson Mandela como presidente e as primeiras decisões sobre novas políticas públicas para combater as terríveis consequências negativas do apartheid – como as ações afirmativas e as cotas – foram muito bem apoiadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Por isso é importante, ao contrário da crença popular, enfatizar que a África do Sul pós-apartheid teve fortes repercussões na política interna do Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Este último não deixou de visitar o país de Mandela (Kaly, 2022, p. 05).

Pode-se elencar a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida ocorrida em Brasília em 20 de novembro de 1995 como uma mobilização muito relevante que alcançou importantes conquistas na agenda governamental. Esta Marcha reivindicou uma medida para o evidente problema racial e social vivido, apresentando argumentos contrários à ideia de que todos eram tratados igualmente no país e pressionou o poder público no sentido de desenvolver políticas públicas para a superação do racismo. Importante ressaltar que

este período é marcado pelo neoliberalismo nas políticas e nesta época o enfrentamento do poder público ao racismo era tímido em discurso, simbólico no reconhecimento e pouco eficaz na política, denotando um profundo mal-estar diante da *questão* que só avança por meio de um processo político e exógeno, devido à pressão internacional sofrida pelo Brasil durante a Conferência de Durban, na África do Sul em 2001 (Ferreira, 2021, p. 425).

De acordo com a professora Sabrina Mochleck (2002), a Marcha Zumbi representou um momento de maior aproximação e pressão em relação ao Poder Público. O documento oficial desta Marcha dedicou uma parte exclusivamente a tratar de racismo e de educação pautando a

necessidade de: Incorporar o quesito cor em diversos sistemas de informação<sup>53</sup>; estabelecer incentivos fiscais às empresas que adotarem programas de promoção de igualdade racial; 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 graus; 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. Essas foram algumas das propostas de políticas para a população negra sugeridas no Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial apresentado pela Marcha ao governo (Moehlecke, 2002, p. 205).

A partir deste documento da Marcha Zumbi foi instituído pelo governo federal por meio de um decreto a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra - GTI<sup>54</sup>. O objetivo do GTI era de formular políticas de valorização e promoção da população negra, desenvolvendo uma série de propostas e iniciativas a serem adotadas pelo Estado para se combater o racismo institucional. “Tal iniciativa é simbolicamente representativa na medida em que foi a primeira vez que o movimento negro via suas demandas, de certo modo incorporadas na institucionalidade do governo federal” (Machado, 2020, p. 62). Este grupo conceituou as ações afirmativas como

---

<sup>53</sup> O Texto da escritora e diretora do Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros – Ipeafro, Elisa Larkin Nascimento, denominado *O Genocídio no terceiro milênio*, destaca uma pesquisa pioneira do Marcelo Paixão. Marcelo Paixão é economista da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, e comprova em sua pesquisa a importância de se ter dados racializados nos censos. “Com base nos dados oficiais do IBGE, ele calculou o IDH diferenciado para as populações branca e afrodescendente (esta definida como a soma das categorias oficiais de “pretos” e “pardos”) e os comparou aos índices de outros 174 países do mundo. Os resultados mostram que, enquanto o Brasil como nação estava no 79º lugar entre os 174 países pesquisados, um hipotético Brasil composto apenas da população afrodescendente ficaria no 108º lugar, 29 posições abaixo do Brasil e sete abaixo da África do Sul. A população branca, entretanto, se classificaria em 49º lugar, 30 posições acima do Brasil e 52 acima da África do Sul. O resultado desse estudo foi divulgado antes de o governo anunciar o Plano IDH-14, o seu mais ambicioso programa social, que previa a aplicação de recursos da ordem de R\$ 11,5 bilhões nos 14 estados brasileiros que ostentavam os níveis mais baixos de IDH. Entretanto, nenhuma medida específica foi prevista nesse plano para diminuir as comprovadas desigualdades raciais, numa demonstração de que o Estado brasileiro permanecia na sua habitual indiferença diante do racismo que imperava no país” (Nascimento, 2016, p 213-214).

<sup>54</sup> O GTI foi criado por um Decreto de 20 de novembro de 1995 pelo Governo Federal. Foi revogado em 05 de novembro de 2019. Era presidido pelo representante do Ministério da Justiça e integrado por membros da sociedade civil, ligados ao Movimento Negro, um representante de cada Ministério, um representante da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e um representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/anterior%20a%202000/1995/dnn3531.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1995/dnn3531.htm).



Medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Portanto, as ações afirmativas visam combater os efeitos acumulados em virtude das discriminações ocorridas no passado (Santos, 1999, p. 43 *apud* Bezerra, 2021, p. 49).

O Grupo de Trabalho Interministerial realizou dois seminários sobre o tema ações afirmativas, em Salvador e Vitória, a partir dos quais elaborou 46 propostas, abrangendo áreas como educação, trabalho, comunicação e saúde. Foram implementadas algumas destas políticas, contudo seu impacto permaneceu muito restrito (Moehlecke, 2002, p. 206).

Alguns tratados internacionais também foram utilizados como estratégias de pressão de movimentos sociais em relação ao Poder Público, para que este assumisse uma postura mais ativa no combate à discriminação. Um exemplo foi o uso da Convenção n.111, da Organização Internacional do Trabalho - OIT -, concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, ratificada em 1968 pelo Decreto n. 62.150, em que o Brasil se compromete a formular e implementar uma política nacional de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho. Em 1992, diante do sistemático descumprimento dessa convenção, a CUT, em parceria com o CEERT, envia documento à OIT denunciando o Estado brasileiro. Como consequência, e depois de formalmente questionado pelo organismo, admite, em 1995, a existência do problema no Brasil e cria o Grupo de Trabalho, para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO-, para implementar as medidas da convenção (Silva Jr., 1996). Formado por representantes do Poder Executivo e entidades sindicais e patronais, é vinculado ao Ministério do Trabalho e tem como finalidade definir programa de ações que visem ao combate à discriminação no emprego e na ocupação, propondo cronogramas, estratégias e órgãos de execução das ações (Moehlecke, 2002, p. 206).

Em 1996 foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos estabelecendo “que fossem desenvolvidas ações afirmativas para o acesso de negros a cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta, políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população negra” (Machado, 2020, p. 63). Neste mesmo ano foi realizado o seminário *Ações Afirmativas: estratégias antidiscriminatórias?*, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, e o *Seminário Internacional Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos*, promovido pelo Ministério da Justiça em Brasília (Moehlecke, 2002, p. 207). Este seminário contou com a participação de importantes intelectuais brasileiros e brasilianistas norte-americanos, com o objetivo de discutir a viabilidade da implantação no Brasil de políticas de ação afirmativa (Brandão, 2005, p. 28).

Ainda em 1996, o governo do Distrito Federal, por exemplo, tornou obrigatória a representação das diversas etnias em toda a propaganda institucional do governo. A prefeitura de Vitória (ES) previu em processo licitatório para propaganda institucional da administração

pública, a cota de 40% de negros, seguindo determinação de lei municipal, assim como também na Bahia e em Minas Gerais (Brandão, 2005, p. 27, 29).

Em 2001, ano da citada *Conferência de Durban*, o governo federal brasileiro começou a adotar um percentual de contratação de negros para os seus ministérios. Foi criada uma cota de 20% dos cargos da estrutura institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a ser preenchida por negros, sendo que esse percentual deveria atingir 30% até o final do ano de 2003. Posteriormente foi a vez do Ministério da Justiça que criou cotas para negros, mulheres e deficientes físicos ou mentais (Brandão, 2005, p. 29).

Em 2002, o governo federal anunciou a criação de 20 bolsas de estudo por ano, destinadas à preparação de estudantes negros ao concurso de ingresso ao Instituto Rio Branco, subordinado ao Ministério das Relações Exteriores e responsável pela carreira diplomática do serviço público brasileiro, com o objetivo de “promover maior igualdade de oportunidades no acesso à carreira de diplomata” e “ampliar a diversidade étnica na diplomacia brasileira” (Brandão, 2005, p. 30).

No âmbito do Ministério da Educação, o Programa Diversidade na Universidade<sup>55</sup>, iniciado em 2002, possuía a finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros. Este programa, segundo Brandão (2005), visava ampliar a inclusão social, combatendo a discriminação racial através de apoio e financiamento de instituições públicas, privadas e da sociedade civil, dispostas a promoverem cursos para afrodescendentes e/ou indígenas (Brandão, 2005, p. 34).

Em 2003 torna-se obrigatório, por meio da Lei nº10.639/2003, em todas as escolas públicas e particulares da educação básica, o ensino de conteúdos relacionados à história e à cultura afro-brasileiras. De acordo com Machado (2020) há uma preocupação, a partir desta lei, em valorizar e em não propagar conteúdos discriminatórios, sendo um marco nas demandas históricas do Movimento Negro brasileiro, pois traz um novo imaginário social da história e cultura afro-brasileira (Machado, 2020, p. 47). Além disto, a Lei nº10.639/03 incluiu no calendário escolar o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra. No referido ano também foi criada a SEPPIR, já citada no presente capítulo, cujo objetivo é acompanhar, de modo transversal, as políticas públicas destinadas à população negra.

---

<sup>55</sup> Programa criado pela Lei nº10.558 de 13 de novembro de 2002. Disponível em: < L10558 (planalto.gov.br)>

Nota-se que a temática racial como orientadora das práticas educacionais a fim de não reforçar a discriminação e o preconceito, foi incluída em 2008 no Plano Nacional da Educação (PNE) de 2011 e em 2013 na Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É possível também observar ações do Poder Público na área educacional, nos Parâmetros Curriculares Nacionais, no Programa Nacional do Livro Didático e no manual Superando o Racismo na Escola. No que concerne à sociedade civil, as atividades foram desenvolvidas por movimentos sociais, por parcerias destes com empresas privadas, por entidades ligadas à igreja, entre outras. (Moehlecke, 2002, p. 207).

No estudo de João Feres Júnior (2018) e Menicucci (2018) percebe-se que a partir dos anos 2000 há uma expansão das políticas de ação afirmativa para a educação superior que contribuiu para o acesso às instituições de nível superior. “Consolidaram-se políticas redistributivas como o Programa Bolsa Família, e políticas afirmativas como as cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior e posteriormente no mercado de trabalho” (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 09). O estudo de João Feres Júnior (2018) evidencia o desafio da sociedade brasileira de desestruturar o sistema de desigualdades, promover inclusão social e racial, demonstrando como é relevante os marcadores sociais, raciais e de gênero na configuração das estruturas de oportunidades deste país.

No ano 2004, o governo federal lançou uma política de ação afirmativa, segundo João Feres Júnior (2018), de maior impacto no ensino superior privado: o Programa Universidade para Todos (ProUni). Institucionalizado pela Lei nº11.096/2005, este programa propôs o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades privadas por estudantes de baixa renda. “Estudantes egressos do ensino médio na escola pública ou bolsistas da rede particular que comprovem ter renda familiar *per capita* inferior a três salários mínimos foram contemplados pelo programa”(Feres Jr *et al.*, 2018, p. 77). Posteriormente, foram contemplados deficientes, indígenas e negros de acordo com a proporção destas populações em cada estado.

O governo federal também criou incentivos para universidades públicas aderirem a programas de promoção de igualdade de oportunidades. Um bom exemplo é um Reuni, que inclui mecanismos para o estabelecimento de políticas de ação afirmativa. O programa incentivou as universidades contempladas a adotar “mecanismos de inclusão social para garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência da universidade pública a todos os cidadãos” (BRASIL, 2007) (Feres Jr *et al.*, 2018, p.79).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº6.096 de 24 de abril de 2007, expandiu, reestruturou e interiorizou as redes federais. Fixou metas de desempenho a serem alcançadas, adotou “ações orientadas pela expansão do acesso e pela redução das desigualdades por meio da democratização, isto é, maior diversidade do alunado universitário e promoção do desenvolvimento regional” (Menicucci, 2018, p.140). Importante ressaltar que “a liberação de verbas para as universidades federais oriunda da adesão ao REUNI foi condicionada a um compromisso social das instituições com políticas de inclusão e assistência estudantil (MEC, 2007)” (Feres Jr, 2013, p. 05). Há que se destacar também, dentro desta conjuntura de políticas para a ampliação da educação superior, a remodelação do Fies, passando a ser chamado em 2011 de Fundo de Financiamento Estudantil, destinado aos estudantes de classe média baixa. E a aprovação em 2006 do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para educação à distância (Menicucci, 2018, p.140-141).

Essas políticas alteraram as dinâmicas sociais nas instituições de ensino superior. As cotas nas universidades federais, estaduais e privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), mudaram o perfil dos estudantes universitários brasileiros (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 09), ampliou o acesso ao ensino superior e, buscou reduzir desigualdades de oportunidades que perduram na sociedade brasileira. Em 2010 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAE) visando garantir a permanência de estudantes de baixa renda, evitando o abandono do curso, com apoio a moradia, alimentação, transporte, inclusão digital, entre outras ações (Menicucci, 2018, p.141). Essas políticas de permanência são mais um diferencial do contexto atual das políticas afirmativas de cotas em contraposição à cota da Lei do Boi. Sem essas políticas, os filhos dos pequenos agricultores não conseguiam ser mantidos nas universidades e nas cidades sendo custeados por suas famílias, somente os filhos das elites conseguiam se privilegiar da Lei do Boi.

Embora sejam destacados importantes avanços sociais na esfera educacional provenientes dessas iniciativas, torna-se importante ressaltar a crítica de Roberto Leher (2010) a respeito da mercantilização da educação por meio das citadas políticas:

Por meio de verdadeiras cambalhotas na argumentação, os intelectuais-funcionários agora reivindicam a ampliação privado-mercantil como “um avanço democrático”. Estranhamente, a democratização dos direitos sociais harmoniza-se com a mercantilização da educação, aprofundada em níveis inéditos na educação brasileira

pelos subsídios do Fies e pelas isenções tributárias do Programa Universidade para Todos (ProUni), enraizando ainda mais o vasto sistema privado de educação na sociedade brasileira (Leher, 2010, p.371).

Allan Seki (2021) também faz apontamentos a respeito da financeirização do ensino superior no Brasil entre os anos 1990-2018 e destaca:

Ao invés de limites à atuação dos capitais na educação, o que se forjou no âmbito do Estado brasileiro foram estratégias de formação e difusão de consensos contraditórios de que os interesses dos capitais de ensino poderiam assemelhar-se às necessidades históricas dos trabalhadores em termos de acesso às universidades. Programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni), apesar de suas importâncias para os estudantes e suas famílias individualmente, distanciaram-se das demandas históricas dos sindicatos e movimentos da educação que defendem a ampliação das matrículas por meio da expansão das instituições públicas. Essas políticas, ao se vincularem a uma face social, na realidade permitiram incorporações de dívidas privadas, a securitização das mantenedoras, a redução do risco financeiro dos grandes capitais de ensino, a ampliação das matrículas por meio de endividamento estudantil e transferências de riquezas públicas para o fundo de acumulação privado pelos grandes capitais (Seki, 2021, p.61).

Considerando as análises críticas do professor Roberto Leher (2010) e Allan Seki (2021) em que são apontados os problemas e desafios de tais programas educacionais para a nossa sociedade de capitalismo dependente, ainda sim é possível observar o início da inclusão de grupos sociais antes marginalizados, mesmo que ainda não se tenha equalizado as oportunidades educacionais no ensino superior.

Retomando a cronologia, ainda em 2010 por meio da Lei nº12.288/2010 se instituiu o já citado Estatuto da Igualdade Racial, que destinou garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. E, por fim, em 2012 foi promulgada a Lei de Cotas.

### **3.4.3. Debates em torno da Lei nº12.711/2012 – Lei de Cotas e a importância do Movimento Negro**

O Projeto de Lei nº73/1999 da deputada Nice Lobão (PFL-MA), que deu origem ao sistema de reservas de vagas para universidades públicas, era baseado no desempenho escolar dos alunos do ensino médio (CR). Como justificativa, a deputada argumentou que a partir da década de 60, o ensino educacional brasileiro entrou em declínio no que tange às universidades, no

sentido de que a qualidade do ensino foi deteriorada – fruto de decisões e ações políticas motivadas por interesses econômicos, sobretudo – proliferando instituições de nível superior privadas, cujo objeto não era a conquista da excelência acadêmica, mas a mercantilização do ensino, sem qualquer preocupação com a qualidade (Lobão, 1999). Pode-se observar que as críticas dos estudos sobre mercantilização da educação do professor Roberto Leher (2010; 2021) se assemelham à compreensão da deputada Nice Lobão. Com o substitutivo deputado Carlos Abicalil (PT-MT), ao projeto original destinou-se 50% das vagas para quem cursou o ensino médio em escolas públicas. Dentro desse percentual, foram reservadas vagas a alunos que se declarassem negros ou indígenas (Oliveira e Yamaji, 2015, p. 35).

Este Projeto de Lei nº73/1999 que deu origem a Lei de Cotas – nº12.711/2012 – foi tramitado por mais de 10 anos até a sua sanção efetiva. Foi em 2004 que a proposta de reserva de vagas para ingresso nas Instituições Federais de Ensino ganhou força, conforme já explicado na seção anterior. Desde o ano de 2012 esta lei recebeu propostas de projetos de lei para sua revisão, “boa parte destes projetos versava sobre a inclusão de outros grupos beneficiários, a exclusão da dimensão étnico-racial da política de ação afirmativa e, em menor número, a continuidade da ação afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012” (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 02).

O ano de 2022, portanto, foi o ano da revisão da Lei de Cotas, um ano marcado por uma tensão em torno de seu exame, conforme destacou Antonádia Borges e Joaze Bernardino-Costa (2022). A revisão do programa deve ser entendida como uma etapa para o seu aprimoramento e aperfeiçoamento para sua ampliação – e não o seu retrocesso – entretanto, dentro desta conjuntura, foi erroneamente propalada por seus opositores como encerramento de sua vigência (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 01).

Os autores destacaram que, apesar da avaliação estar prevista na lei, e sendo um mecanismo que conduz ao aprimoramento da lei para que ela possa cumprir seus objetivos, nenhuma avaliação sistemática foi feita pelo MEC ou por outros órgãos centrais. Mesmo que algumas ações de universidades e institutos federais e de pesquisadores tenham produzido estudos para avaliar os alcances da lei – como é também a proposta desta pesquisa –, não é suficiente para se ter uma visão abrangente dos efeitos da lei de cotas. Além disso, “toda e qualquer revisão a ser feita nesta lei requer, primeiramente, um diálogo que não pode ser

avanzado sem a presença de atores negros e antirracistas” (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 11).

Senkevics (2018) também ressaltou que a legislação carece de efetivos mecanismos que possibilitem o monitoramento e a avaliação da mesma. Dificuldades em compor um amplo retrato do perfil racial dos estudantes em nível superior (Senkevics, 2018, p. 3-4). “Por serem históricas e estruturantes da sociedade brasileira, as desigualdades sociais devem ser objeto de permanente intervenção, visando à reversão do quadro histórico de injustiças perpetradas contra parcelas expressivas da população brasileira” (Senkevics, 2018, p. 18).

Em primeiro lugar, é patente que o Estado brasileiro não dispõe, na atualidade, de ferramentas devidamente consolidadas para o acompanhamento, em nível nacional, da inclusão de negros e indígenas na Educação Superior, bem como dos demais públicos- - alvo do sistema de reserva de vagas em instituições federais, do ingresso à conclusão. Como bem coloca Lazaro (2016, p. 153): É preocupante que o monitoramento e a avaliação de política tão relevante seja esquecida. Não avaliar é o primeiro passo para desqualificar a política, ou, mais grave, atribuir aos beneficiários a responsabilidade por eventual fracasso em face de indicadores não conhecidos (Senkevics, 2018, p. 20).

Portanto, de acordo com o autor, que propôs complementar dados sobre cor e raça do Censo da Educação Superior via ENEM, monitorar e avaliar essa política pública são fundamentais para sua própria efetivação enquanto medida com potencial de transformar a realidade desigual da sociedade brasileira.

Conforme explicado, não é somente o Estado quem produz política pública, o âmbito privado também produz, entretanto é o Estado que se responsabiliza e é responsável pela política pública, inclusive por sua avaliação. Xun Wu *et al.* (2014) entende a avaliação como uma atividade tanto política quanto técnica. Ele também chama a atenção para os avaliadores não governamentais, como os pesquisadores em universidades, a mídia e, os mais importantes, os usuários do serviço que tem a experiência de como o programa está funcionando na prática (Wu *et al.*, 2014, p. 120). E define avaliação de políticas públicas como

todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática. Os resultados e as recomendações da avaliação são então enviados de volta para novas rodadas de criação de políticas, e podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação (Wu *et al.*, 2014, p. 118).

No estudo de Costa e Castanhar (2003) é enfatizada a necessidade e a importância de se avaliar programas públicos, pois fornece aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados nos programas sociais. Segundo os autores, a avaliação é entendida como “um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos” (Costa e Castanhar, 2003, p. 987), e, no estudo analisado, eles demonstraram a multiplicidade de conceitos aplicáveis, por diferentes tipos de avaliação e pela variedade de critérios apontados por estudiosos da matéria. Uma avaliação sistemática, contínua e eficaz surgiu como um instrumento gerencial fundamental, com o propósito de orientar quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (Costa e Castanhar, 2003, p. 969 e 972). Importante ressaltar que é com a avaliação que se busca responder se a política pública solucionou o problema para o qual ela foi desenhada, qual o produto e resultados entregues por ela e dimensionar em que ponto os efeitos negativos foram maiores ou menores que os positivos. É necessário avaliar, portanto, todo o processo.

No bojo dessas reflexões, Borges e Bernardino-Costa (2022) propuseram vários pontos para futuras ponderações em torno da revisão da lei e da construção de uma política de ação afirmativa que integre o conjunto de políticas de promoção da igualdade racial. Como por exemplo, a contemplação do estudante negro da escola privada; uma robusta política de permanência e de assistência estudantil; política de ação afirmativa na pós-graduação, etc. (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 11-12). E, conforme foi analisado na revisão da Lei de Cotas em 2023 pode-se notar a contemplação de alguns pontos levantados pelos autores, como a extensão da reserva de vagas para a pós-graduação, a inclusão dos quilombolas como grupo de beneficiários e o estabelecimento de prioridade para o recebimento de auxílio estudantil aos estudantes que se encontrem em situação de vulnerabilidade social. Além disso, o MEC monitorará a política, divulgando anualmente um relatório contendo informações sobre o programa no que tange aos dados relacionados o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários desta Lei (Brasil, 2012).

Outro ponto ressaltado por Borges e Bernardino-Costa (2022) é o fato de que a dimensão étnico-racial da lei sempre causou muito incômodo, sendo alvo de muitos projetos de lei que objetivavam a sua retirada da política de cotas. Ou seja, não é o fato de ela reservar vagas para candidatos oriundos de escolas públicas, mas sim porque contempla a população negra e indígena



e, políticas para estas populações possuem um potencial decolonial, nomeado pelos autores de *dessenhoriação* (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 2-4):

Como sobejamente discutido na literatura especializada, isto se deve a alguns fatores. Um deles são as resistências impostas pelo (combalido?) mito da democracia racial. Outro é o fato de as políticas de ação afirmativa para negros e indígenas serem lidas como forças potencialmente capazes de *dessenhorizar* as universidades e a hierarquia racial presente na sociedade brasileira. Em tese, a política de cotas – especialmente as cotas étnico-raciais – possuem um potencial perturbador, desestabilizador, contra hegemônico e decolonial, que nomeamos como *dessenhoriação*. Ao trazermos o neologismo *dessenhorizar* para o título deste dossiê estamos nos contrapondo a uma imagem da nação em que ao país e às suas instituições são dados significados somente a partir da população branca, pensada na sua plena humanidade, enquanto negros e indígenas são vistos como descartáveis, elimináveis e, na melhor das hipóteses, assimiláveis (vide o mito da democracia racial e o ideal do embranquecimento) (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 4).

Pautada neste aspecto, os pesquisadores chamam a atenção para a necessária promoção de uma política radical da diversidade pelas universidades. E que esta política se concilie com um projeto decolonial contra-hegemônico, em que a diversidade de estudantes e professores negros, indígenas e quilombolas seja promotora de novas formas de conhecimento, se contrapondo a uma política, nas palavras dos autores, *cosmética da diversidade*, para a produção de conhecimentos que desmantelem o princípio da branquitude que sustenta as narrativas hegemônicas (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 5-6). Pois, as ações afirmativas, para os autores:

são estratégicas para combater as desigualdades raciais e o racismo epistêmico, o que envolve um olhar atento tanto para o acesso e a permanência na graduação e na pós-graduação como para a nova contratação de professores e a definição de temas de pesquisa e financiamento. Entende-se que a universidade pública não é somente um microcosmo, mas um cadinho em ebulição, do qual emergem e se propagam concepções de existência e de mundo que podem ser emancipadoras ou opressoras e violentas. O que se passa dentro da universidade espelha a vida cotidiana do país e também inspira o que teremos à frente. Enfrentar o racismo na universidade é um compromisso inadiável com nossos contemporâneos e com as gerações futuras, pois o que está em jogo é nossa concepção de humanidade e, nisto, nossa definição do que seja o propósito da pesquisa científica e do ensino (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 14).

Retomando ao cenário inicial relacionado à promulgação da adoção do sistema de cotas raciais para ingresso na universidade pública, este suscitou vários debates em torno da Lei de Cotas e das ações afirmativas. Iniciou no governo Fernando Henrique Cardoso com a formação do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (1995), indo até 2002 com a aprovação das primeiras leis estaduais que criaram cotas nos sistemas públicos universitários do Rio de Janeiro e Bahia. Posteriormente, o debate se estendeu até 2012 com a decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou constitucional as cotas raciais aprovando a lei

no parlamento (Guimarães, 2016 *apud* Feres Jr *et al.*, 2018, p. 112). Dentro deste contexto, destaca-se a discussão relacionada aos argumentos que estiveram em voga durante este período no Brasil. Os argumentos mobilizados no debate público brasileiro se dividiam entre os que eram contra este sistema e aqueles que eram favoráveis, defendendo a implementação das cotas.

O GEMAA - Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro), coordenado pelos professores João Feres Júnior e Luiz Augusto Campos, analisou o debate público acerca do tema na grande mídia, além de estudar os debates jurídicos e parlamentares em torno da ação afirmativa desde que essas políticas começaram a ser implantadas no nosso país. O material estudado revelou que a maior parte das justificativas contrárias e favoráveis às políticas apareceram nos textos da grande mídia, dando maior visibilidade aos argumentos contrários. A base de dados do grupo é composta de todos os textos sobre o assunto publicados nos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo* de 2001 a 2012. (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 109).

De acordo com os estudos do GEMAA, os principais argumentos favoráveis que circularam na grande mídia foram: “a ação afirmativa racial diminui as desigualdades”, “inclui os excluídos”, “repara os erros cometidos no passado”, “instaura a igualdade de oportunidades”, “introduz pluralidade nas instituições” (empresas, universidades, etc.), “é medida emergencial diante de uma situação crítica” e “combate ao racismo/discriminação” (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 110). Segundo João Feres Júnior (2018), o discurso pró-ação afirmativa possui justificativas mais genéricas, provavelmente pelo fato de que os dois jornais analisados selecionaram pessoas ligadas mais ao movimento político do que à academia. Outra observação foi sobre o predomínio na imprensa brasileira de discursos que apelaram para justificativas ligadas à justiça social gerando reflexos importantes no desenho final da Lei de Cotas (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 119 – 122).

Ao contrário do que comumente se pensa, esta não privilegia as cotas raciais, mas sim aquelas de recorte socioeconômico. De acordo com a lei, metade das vagas disponibilizadas pelas instituições federais de ensino tem de ser destinada a estudantes oriundos de escolas públicas, e, destas, metade (ou seja, 25% do total) tem de ser destinada a alunos com renda *per capita* familiar de menos de 1,5 salários mínimos. É apenas depois da incidência dessas duas cotas que a reserva de vagas estritamente racial (para pretos, pardos e indígenas) deve ser calculada, levando-se em conta a representatividade de cada um desses grupos na população do estado da federação em que se localiza a respectiva universidade.

Duas características desse desenho institucional evidenciam a maior ênfase da lei nas cotas socioeconômicas do que propriamente raciais. Em primeiro lugar, a maior parte

das vagas reservadas é destinada a estudantes de escola pública e de baixa renda, dois critérios socioeconômicos. Em segundo lugar, as cotas raciais estão subsumidas às socioeconômicas. Logo, a lei não permite que pretos e pardos oriundos do ensino privado e de classes médias ou altas se beneficiem de cotas raciais, algo que se dava em alguns programas de ação afirmativa anteriores à homogeneização produzida pela Lei de Cotas (Brasil, 2012) (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 122).

Um dos argumentos mais comuns contra o programa de ações afirmativas, tanto no debate público como na literatura acadêmica, é que os programas voltados para beneficiários de baixa renda resolveriam o problema da desigualdade, uma vez que a maioria dos grupos étnicos e marginalizados pertencem às classes mais baixas. Contudo, segundo os autores, estudos já revelaram que programas exclusivamente voltados para hipossuficiência não incluem membros de grupos étnicos e raciais discriminados (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 20).

Havia também uma visão de que as ações afirmativas exacerbam divisões étnicas e ressentimento entre diferentes grupos sociais, além de produzir um conflito social em escala inaudita podem contribuir para a decadência da qualidade do ensino superior, atentando contra bens supostamente comuns (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 24 e 107). “A ação afirmativa também foi acusada de não poder combater a grave desigualdade social, já que não é capaz de beneficiar os indivíduos e grupos sociais mais marginalizados” (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 23). Os defensores destacam que ela deve ser combinada com outras políticas, uma vez que ela não é um remédio para todos os tipos de desigualdades sociais. Outros declaram que ela possui um efeito multiplicador e ainda a concebem como medidas para diversificar as elites sociais, tornando-as mais representativas (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 23).

Os argumentos contrários às ações afirmativas raciais nos textos jornalísticos de 2001 a 2012 são muito maiores que as justificativas favoráveis. Conforme mostram os dados do GEMAA, os principais são: “o caminho é investir no ensino básico”; “elas não levam em conta o mérito”; “este tipo de ação é uma discriminação às avessas”; “classe importa mais que a raça”; “as ações afirmativas raciais é uma ação inconstitucional/ilegal”; “a dificuldade em classificar racialmente as pessoas”; “elas criam/acirram o conflito racial”; “elas racializam a sociedade”; “diminui a qualidade do ensino”, entre outros argumentos (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 123).

No bojo das discussões desfavoráveis à Lei de Cotas, salienta-se o chamado manifesto contra as cotas, de 2006, intitulado *Todos têm direitos iguais na República Democrática*. O documento solicitava ao Congresso Nacional que recusassem os projetos de lei das Cotas e do

Estatuto da Igualdade Racial em nome da República Democrática. O argumento principal do manifesto assinado por um grupo de intelectuais defende que a adoção de políticas específicas para negros pode provocar conflitos raciais no Brasil, além de não atacar a estrutura de desigualdade no país que é a falta do acesso universal à educação de qualidade. Segue trechos do manifesto:

Se forem aprovados, a nação brasileira passará a definir os direitos das pessoas com base na tonalidade da sua pele, pela raça. A história já condenou dolorosamente estas tentativas.[...] haveria a necessidade de políticas sociais que compensassem os que foram prejudicados no passado, ou que herdaram situações desvantajosas. Essas políticas, ainda que reconhecidamente imperfeitas, se justificariam porque viriam a corrigir um mal maior. Esta análise não é realista nem sustentável e tememos as possíveis consequências das cotas raciais. Transformam classificações estatísticas gerais, como as do IBGE, em identidades e direitos individuais contra o preceito da igualdade de todos perante a lei. A adoção de identidades raciais não deve ser imposta e regulada pelo Estado. Políticas dirigidas a grupos raciais estanques em nome da justiça social não eliminam o racismo e podem até produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância. A verdade amplamente reconhecida é que o principal caminho para o combate à exclusão social é a construção de serviços públicos universais de qualidade nos setores de educação, saúde e previdência, em especial a criação de empregos. Essas metas só poderão ser alcançadas pelo esforço comum de cidadãos de todos os tons de pele contra privilégios odiosos que limitam o alcance do princípio republicano da igualdade política e jurídica. A invenção de raças oficiais tem tudo para semear esse perigoso tipo de racismo, como demonstram exemplos históricos e contemporâneos. E ainda bloquear o caminho para a resolução real dos problemas de desigualdades (OCI, 2006).

Em resposta a esse manifesto, representantes do Movimento Negro e outros intelectuais entregaram aos deputados e senadores do Congresso brasileiro, em julho de 2006, um *Manifesto em favor da política de cotas nas universidades federais e do Estatuto da Igualdade Racial*. Este manifesto pontua a desigualdade racial existente no Brasil e ressalta que esta realidade só poderá ser significativamente alterada com a aplicação de políticas públicas específicas, como a Lei de Cotas. Segue abaixo importantes trechos do Manifesto:

Foi a constatação da extrema exclusão dos jovens negros e indígenas das universidades que impulsionou a atual luta nacional pelas cotas, cujo marco foi a Marcha Zumbi dos Palmares pela Vida, em 20 de novembro de 1995, encampada por uma ampla frente de solidariedade entre acadêmicos negros e brancos, coletivos de estudantes negros, cursinhos pré-vestibulares para afrodescendentes e pobres e movimentos negros da sociedade civil, estudantes e líderes indígenas, além de outros setores solidários, como jornalistas, líderes religiosos e figuras políticas – boa parte dos quais subscreve o presente documento.[...] O PL 73/99 (ou Lei de Cotas) deve ser compreendido como uma resposta coerente e responsável do Estado brasileiro aos vários instrumentos jurídicos internacionais a que aderiu [...] Existe uma forte expectativa internacional de que o Estado brasileiro finalmente implemente políticas consistentes de ações afirmativas, inclusive porque o país conta com a segunda maior população negra do planeta e deve reparar as assimetrias promovidas pela intervenção do Estado da Primeira República com leis que outorgaram benefícios especiais aos europeus recém chegados,

negando explicitamente os mesmos benefícios à população afro-brasileira. [...] Colocando o sistema acadêmico brasileiro em uma perspectiva internacional, concluímos que nosso quadro de exclusão racial no ensino superior é um dos mais extremos do mundo. [...] Para que nossas universidades públicas cumpram verdadeiramente sua função republicana e social em uma sociedade multi-étnica e multi-racial, deverão algum dia refletir as porcentagens de brancos, negros e indígenas do país em todos os graus da hierarquia acadêmica: na graduação, no mestrado, no doutorado, na carreira de docente e na carreira de pesquisador.[...] Se a Lei de Cotas visa nivelar o acesso às vagas de ingresso nas universidades públicas entre brancos e negros, o Estatuto da Igualdade Racial complementa esse movimento por justiça. Garante o acesso mínimo dos negros aos cargos públicos e assegura um mínimo de igualdade racial no mercado de trabalho e no usufruto dos serviços públicos de saúde e moradia, entre outros. Nesse sentido, o Estatuto recupera uma medida de igualdade que deveria ter sido incluída na Constituição de 1891, no momento inicial da construção da República no Brasil. [...] Gostaríamos ainda de fazer uma breve menção ao documento contrário à Lei de Cotas e ao Estatuto da Igualdade Racial [...] Ao mesmo tempo em que rejeitam frontalmente as duas Leis em discussão, os assinantes do documento não apresentam nenhuma proposta alternativa concreta de inclusão racial no Brasil, reiterando apenas que somos todos iguais perante a lei e que é preciso melhorar os serviços públicos até atenderem por igual a todos os segmentos da sociedade. [...] Diante dos dados oficiais recentes do IBGE e do IPEA que expressam, sem nenhuma dúvida, a nossa dívida histórica com os negros e os índios, ou adotamos cotas e implementamos o Estatuto, ou seremos coniventes com a perpetuação da nossa desigualdade étnica e racial. Acreditamos que a igualdade universal dentro da República não é um princípio vazio e sim uma meta a ser alcançada. As ações afirmativas, baseadas na discriminação positiva daqueles lesados por processos históricos, são a figura jurídica criada pelas Nações Unidas para alcançar essa meta (Geledés, 2008).

O estudo do professor em educação da UNESP, Carlos Brandão (2005), se situa em um período efervescente dos debates no Brasil em torno das cotas nas universidades. Embora, em seu livro, o autor – um homem branco – tenha deixado registrado não ser favorável à adoção do sistema de cotas, ele traz importantes argumentações entre os intelectuais que estiveram em voga durante este período, sendo importante o destaque e a reflexão.

Brandão (2005) se colocou contra a adoção do sistema de cotas para ingresso na universidade pública que tenha como objetivo beneficiar qualquer grupo étnico-racial por entender que, as cotas para acesso ao ensino superior brasileiro só tem sentido se tomar como critério a situação econômico-social dos possíveis beneficiados por essa forma de reserva de vagas (Brandão, 2005, p. 99). O autor concebe que a maior discriminação é primeiramente social e depois racial, e que o sistema de cotas “ataca uma das consequências da vergonhosa distribuição de renda existente em nossa sociedade, mas não ataca nenhuma das causas desse problema social, político e econômico” (Brandão, 2005, p. 94). Para Brandão, o sistema de cotas distorce o fundamento de um sistema baseado no mérito, podendo gerar evasão escolar,

significando em última instância desperdício de dinheiro público, sendo mais interessante adotar metas em vez de cotas (Brandão, 2005, p. 97 e 99).

Entendo que só enfrentando problemas estruturais como a diminuição da pobreza, o combate à fome e à desnutrição, a melhoria dos serviços de saúde pública e da qualidade da educação pública de todos os níveis é que se ampliará significativamente, ainda que num futuro não tão imediato, o acesso dos estudantes das classes sociais menos favorecidas à universidade pública brasileira, sem correr o risco nem de diminuir o padrão de qualidade da universidade pública brasileira, nem de apenas trocar uma discriminação voltada para outro grupo racial, mesmo que se utilize, em defesa dessa nova discriminação, o argumento das injustiças históricas (Brandão, 2005, p. 94).

O posicionamento desfavorável de Brandão se coloca dentro do bojo das argumentações críticas por considerar que esta ação política e social não atinge a base da educação, ou seja, o ensino fundamental e médio que possuem a função de preparar com qualidade os estudantes para o acesso ao ensino superior. O que também, dentro desta perspectiva argumentativa, revela um pensamento de que tal ação poderia pôr em risco a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão oferecidos pela universidade pública brasileira.

Muitas das opiniões que se levantavam até reconheciam a necessidade e a importância das cotas, entretanto, enfatizavam que esta medida não trataria a causa da questão. Os argumentos versam sobre as suas consequências, como por exemplo, a queda do padrão de qualidade das universidades públicas em decorrência do ingresso de estudantes com formação educacional deficiente, ou seja, um nivelamento por baixo do curso a ser ministrado. A proposta então seria a de maior investimento e melhoria na educação básica da rede pública, visto que muitas das críticas se relacionam à inadequação de política específica, “uma vez que a situação desvantajosa da população negra estaria associada ao seu baixo grau de escolaridade. Portanto, uma melhoria geral das políticas educacionais traria os benefícios esperados à população afro-brasileira” (Heringer, 2001, p 32).

Este argumento, muito difundido até mesmo entre os favoráveis, em relação à queda do padrão de qualidade das universidades públicas em decorrência do ingresso de estudantes com formação educacional deficiente, era considerado como um efeito colateral nocivo da aplicação imediata do projeto de lei. Neste sentido, Arthur Roquete de Macedo, ex-reitor da Universidade Estadual Paulista (Unesp), e, na época, membro do Conselho Nacional de Educação (CNE), afirmou que a aprovação desse projeto de lei partia de uma premissa correta, entretanto, propunha

uma terapêutica equivocada. E, para corroborar toda sua argumentação ele exemplificou citando o fracasso da Lei nº 5.465/1968, conhecida como Lei do Boi (Brandão, 2005, p. 57-58).

A opinião de Macedo reflete muito do imaginário que circundou os debates a respeito deste tema, em que se argumentava que o ingresso de estudantes com um preparo acadêmico defasado impactaria na qualidade do ensino nas universidades. E a solução mais adequada para igualar as oportunidades de acesso ao ensino superior público brasileiro seria um maior investimento na rede pública de ensino fundamental e médio. E como argumentou Macedo, “qualquer atitude diferente dessa é tratar a consequência e não a causa, transferindo os problemas decorrentes da baixa qualidade de ensino que se constata na imensa maioria das escolas públicas de ensino fundamental e médio para a universidade” (Macedo, 1999, p. 1-3 *apud* Brandão, 2005, p. 59).

Para Petronilha Silva e Morais (2015) este argumento contrário à adoção de políticas de ação afirmativa poder prejudicar a excelência da produção acadêmica é um entendimento equivocado, além de preconceituoso contra pobres, negros, indígenas e sua capacidade intelectual, pois desconsideram que o conhecimento produzido por esses grupos populares não teriam valor na vida universitária e para a produção acadêmica. A produção acadêmico-científica não tem sido prejudicada em seus padrões de qualidade, ao contrário, como demonstra o livro organizado estes autores, em que reúne produções de estudantes universitários oriundos de escolas públicas, negros e indígenas que sem dúvida enriqueceu a produção científica da UFSCar. Longe de atestar a capacidade intelectual do ser humano, seja ele pertencente a qualquer classe social ou racial, como bem enfatizaram os organizadores, o objetivo do livro foi assinalar um marco em um processo com muitos princípios e sem fim previsível, pois se trata de um avanço na direção da garantia de direitos republicanos de cidadania (Silva e Morais, 2015, p. 16-19 e 09).

Na pesquisa de Teresa Bezerra (2021), a autora desmitifica estes argumentos contra cotas que percorria no início do debate acerca delas, principalmente o de que os estudantes cotistas puxavam para baixo a qualidade do ensino, com atrasos, não suportando as dificuldades e sendo rejeitados e hostilizados em suas relações com os brancos e os ricos. Teresa Bezerra é professora de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF) e seu livro é resultado de um estudo seminal baseado na pesquisa feita com e sobre os estudantes das primeiras turmas mistas de cotistas e não cotistas da UERJ em 2004.

Complementando essa justificativa contrária às cotas, Silva considerava que as propostas das cotas raciais deveriam vir acompanhadas de outras medidas de cunho social, tais como: “melhorias na qualidade do ensino público fundamental [e médio]; políticas de redistribuição de renda; reforma tributária; reforma agrária; etc., mais conhecidas como políticas universalistas” (Silva, 2003 *apud* Brandão, 2005, p. 46). Sobre esta questão, destaca-se a argumentação da filósofa, escritora e ativista Sueli Carneiro quando afirmou que “apesar da democratização do acesso ao sistema educacional e da melhoria dos níveis educacionais de negros e brancos” ocorrida nos últimos 90 anos, a grande “diferença de escolarização de negros e brancos mantém-se inalterada”, concluindo assim que “as políticas universalistas não têm sido capazes de alterar o padrão de desigualdade racial” (Carneiro, 2002 *apud* Brandão, 2005, p. 74).

Ainda dentro deste aspecto argumentativo levantado por Sueli Carneiro, convém destacar uma importante reflexão:

As ações afirmativas questionam políticas que se pretendem universais, isto é, que ignoram a diversidade de identidades, condições de vida e de exercício da cidadania, a história e as culturas que constituem a sociedade. Ações afirmativas questionam o ideal da democracia, quando, nos diagnósticos que as informam e nos debates que antecedem sua adoção, fica evidente que os grupos que têm mantido o privilégio de governar a sociedade consideram os que deles não fazem parte como não apenas diferentes, mas inferiores [...] Imperativo se faz, pois, que, com a adoção de programas de Ações Afirmativas, novas orientações curriculares sejam geradas nas universidades, de forma a incidir sobre os ensinamentos, com particularidades de cada professor e as aprendizagens dos alunos. Pondera-se que estudantes beneficiados por esses programas afetariam a qualidade da educação, da excelência acadêmica. Sem dúvida afetarão, não trazendo prejuízo, mas ganhos pedagógicos e científicos para a educação nos sistemas universitários (Silva, 2009, p. 266-272 *apud* Vieira, 2016, p. 167-168).

Nascimento (2016) também destaca que:

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento, foi fundamental ao mostrar em suas publicações a melhora consistente, no decorrer do século XX, de indicadores sociais como os de renda, analfabetismo e escolaridade para a população geral, mantendo, entretanto, de forma rígida e constante os diferenciais entre negros e brancos. Nitidamente, as políticas sociais de impacto universal, responsáveis pela melhoria no quadro geral, não funcionaram para diminuir as desigualdades. Pesquisas realizadas por organismos da sociedade civil confirmaram e desdobraram essa constatação; em relação ao mercado de trabalho, por exemplo, um exaustivo estudo realizado por órgãos sindicais documentava as persistentes desigualdades de raça e de gênero (Nascimento, 2016, p. 213).

Siss (2003) compreende que políticas de ações afirmativas acompanhadas de políticas universalistas podem ser úteis:



Leis ou intervenções políticas que compreendem ações do Estado, voltadas para determinados grupos específicos os quais, historicamente foram e são colocados em desvantagem, quando acompanhadas de políticas universalistas, podem ser extremamente úteis para reduzir os altos índices de desigualdades existentes entre esses grupos, como, por exemplo, entre brancos e afro-brasileiros (Siss, 2003 p. 111).

Alguns argumentos destacavam ainda que as cotas têm um caráter paliativo, uma vez que a integração racial é algo que não pode ser garantido sem que sejam revistas as estruturas sociais do país. Outros ressaltavam a respeito da efetividade desta política se imposta de maneira isolada, e também que, a permanência dos negros no ensino superior por meio de medidas que os auxiliem financeiramente quanto pedagogicamente é tão importante quanto o seu acesso pelo sistema de cotas (Brandão, 2005, p. 67-68). Para a antropóloga Lilia Schwarcz<sup>56</sup> as cotas podem servir “como estratégia política para a abertura de um processo de negociação a longo prazo e como reação às pressões interna e externa, sobre as maneiras como a sociedade brasileira responde à desigualdades” (Schwarcz, 2001, p. A3 *apud* Brandão, 2005, p. 70).

O ex-reitor da UNESP e presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) defendeu o sistema de cotas argumentando que o sistema de reserva de vagas aparece como uma “política pública compensatória de caráter afirmativo para eliminar o estigma social da origem da população negra e acelerar seu acesso a todos os quadros da hierarquia social de forma equitativa e proporcional” (Vogt, 2003, p. A3 *apud* Brandão, 2005, p. 72).

Para o historiador José Murilo de Carvalho, cota “é o remédio errado para a doença certa” (Brandão, 2005, p. 76). Pois é legítimo que o poder público tome medidas para reduzir a desigualdade por meio de ação afirmativa. Entretanto, as cotas são apenas “uma das aplicações práticas, uma das medidas, dessa filosofia” (Brandão, 2005, p. 76). A proposta do historiador é que “se há desigualdade nas condições de acesso ao ensino superior público, as ONGs, o poder público e até mesmo as próprias universidades – através de seus colégios de aplicação – devem investir na preparação dos estudantes que prestarão os exames seletivos” diminuindo assim essa desigualdade nas condições de acesso (Brandão, 2005, p. 77).

---

<sup>56</sup> Na época desse debate, muitos intelectuais renomados, inclusive os que estudam e pesquisam as relações raciais, se manifestaram a respeito do tema. Peter Fry, Yvonne Maggie, Monica Grin entre outros, assim como a professora Lilia Schwarcz, se manifestaram contra o sistema de cotas para negros nos vestibulares das universidades públicas. Em 2006, juntamente com outras 114 assinaturas de sociólogos, artistas, historiadores e ativistas, a antropóloga e também historiadora assinou o chamado manifesto contra as cotas, intitulado *Todos têm direitos iguais na República Democrática*. Mas, se retratou posteriormente pedindo desculpas pela adesão ao documento, assim como a historiadora Isabel Lustosa, a professora Maria Hermínia Tavares e outros que também mudaram de opinião.

O argumento de Calligaris caracterizava o problema como social e não racial, e o sistema de cotas raciais seria um tipo de privilégio, significando uma espécie de discriminação invertida (Calligaris, 1999, p.4-10 *apud* Brandão, 2005, p. 71). José Souza Martins afirmava que o argumento de que as cotas seriam uma forma de reparar uma injustiça histórica era um equívoco, pois a universidade não é boa para isso, pois não é essa a sua função, o sistema de cotas, em sua opinião, não faria justiça a ninguém. Martins destacou a decadente qualidade do ensino elementar e ressaltou que “a escola deficiente é apenas o reflexo de outras muitas injustiças próprias de um país em que ainda há trabalho escravo” (Martins, 2003, p. A3 *apud* Brandão, 2005, p. 72).

Para Tragtenberg o sistema de reserva de vagas, um tipo de política afirmativa, não deve ser entendido como uma medida contra brancos, mas como medida transitória e paliativa enquanto durar o racismo brasileiro, que gera consequências econômicas e sociais. Sendo assim, a construção de uma universidade mais igualitária racialmente passa, necessariamente por um processo de esclarecimento dos brancos sobre a desigualdade racial reinante no Brasil. Ele também considera que este tipo de medida deve vir acompanhada de políticas sociais de peso, uma vez que a mera adoção de ações afirmativas, sem investimento com forte prioridade social, apesar de aumentar a classe média negra, continuará marginalizando a maioria da população negra (Tragtenberg, 2003, p. 25-26 *apud* Brandão, 2005, p. 81-82).

Há também os que defendiam que o sistema de cotas não fosse adotado apenas para os cursos de graduação, mas também aplicado às vagas dos cursos de pós-graduação e às bolsas dos programas de formação e pesquisa (PIBIC, PET e outros), como defendeu José Carvalho no Encontro Nacional sobre Ações Afirmativas nas Universidades Públicas, ocorrido em 2002 na Universidade de Brasília (UnB) (Brandão, 2005, p. 83).

Já para Kabengele Munanga, a proposta de implantação do sistema de cotas para ingresso no ensino superior brasileiro pode se constituir num dos instrumentos apropriados “para acelerar o processo de mudança” de um quadro que indica que apenas 2% de negros estão no ensino superior brasileiro, contra 97% de brancos e 1% de descendentes orientais, pois se “o ensino básico e fundamental melhorar seus níveis para que os alunos desses níveis de ensino possam competir igualmente no vestibular com os alunos oriundos dos colégios particulares bem abastecidos, os alunos negros levariam cerca de 32 anos para atingir o atual nível dos alunos brancos” (Munanga, 2003, p. 47-48 *apud* Brandão, 2005, p. 83)

Felinto defendeu o sistema baseado somente no critério classe social, para ele seria muito mais justo porque no Brasil a maioria dos alunos da escola pública provêm das classes sociais

menos favorecidas, sendo fatalmente negros ou pardos, porque os negros e pardos são a maioria dos pobres do país. O problema no Brasil, em sua visão, era sobre desigualdades na distribuição de renda e não a obsessão racial (Felinto, 2003, p. 11 *apud* Brandão, 2005, p. 74). Essa argumentação não leva em consideração a especificidade do problema racial. É necessário compreender que exclusão social não é a mesma coisa que discriminação racial.

Outra questão que merece destaque também é o argumento sobre a possibilidade dos cotistas enfrentarem discriminação pela forma de ingresso, o que poderia gerar ainda mais discriminação, não só por tirar vagas de outros alunos, “mas por serem considerados menos capazes, favorecidos por lei e não merecedores de um espaço conquistado por demonstrarem competência” (Dutra, 2003, p 40-41 *apud* Brandão, 2005, p. 79).

Há ainda o argumento de que o sistema de cotas não ajuda quem está lá embaixo, ajuda quem já está perto de passar para o outro lado, mas não ajuda os mais prejudicados entre os descendentes de africanos, mas contribui para formar uma classe média negra. E, novamente, o argumento da melhoria da qualidade da educação de base é considerado como a única saída correta para a discriminação social (Brandão, 2005, p. 77-78). Outras argumentações se direcionaram no sentido de que “o problema está muito mais na exclusão social, um dos maiores desafios para a sociedade moderna – para o qual a universidade deve e pode contribuir -, do que propriamente para a etnia” (Trindade, 2003, p. 39 *apud* Brandão, 2005, p. 79).

Na reflexão final de Brandão, o argumento relacionado à reparação histórica, como forma de ajustar as contas com o passado histórico, tem como problema o fato de que para compensar injustiças e abusos do passado – por isso a ideia de que essa ação afirmativa seria de caráter compensatório – criam-se novas injustiças no presente. Outra questão é em relação à aceleração do processo de integração racial, sendo abolida quando políticas estruturais de melhoria da qualidade do ensino público nos níveis fundamental e médio mostrassem seus resultados efetivos. Essa medida ainda elevaria o grau de escolaridade desses grupos e, em médio prazo, diminuiria o abismo socioeconômico entre as diferentes classes sociais. Além disso, ressaltou-se a diversidade cultural de fundamental importância para a função social da universidade e que esta diversidade étnica proporcionaria uma diminuição da xenofobia e dos preconceitos raciais. (Brandão, 2005, p. 87-88).

Entretanto, apontando as principais críticas, este sistema de cotas para o acesso ao ensino superior público aumentaria a discriminação racial em vez de diminuí-la, podendo gerar um sentimento de incapacidade dos negros, uma vez que só estariam dentro da universidade em função de um benefício específico e não por sua própria capacidade intelectual. Outra crítica é a de que este sistema promoveria uma discriminação invertida, já que não eliminaria o fato de ser um privilégio causando uma discriminação direcionada a outro grupo étnico-racial (Brandão, 2005, p. 89).

Pode-se observar que, para os favoráveis ao sistema de cotas a categoria raça é estruturante das desigualdades e constitui objeto central para análise das relações sociais dentro da sociedade brasileira. Vieira (2016) ressaltou que a cor é estrutural e estruturante de desigualdades de oportunidades, seja na educação, no mercado de trabalho e em outras dimensões da vida social (Vieira, 2016, p.42). Nascimento menciona que “pesquisas estatísticas oficiais e acadêmicas comprovam que as desigualdades raciais não se explicam unicamente por fatores econômicos; a discriminação racial se confirma como fator estruturante” (Nascimento, 2016, p. 209). Dentro deste aspecto, Menicucci (2018) explica que:

A desigualdade racial é hoje reconhecida como um problema social estrutural na sociedade brasileira e fruto de causas complexas que remontam ao longo do período escravocrata, à falta de políticas para a inserção produtiva e social da população negra após a abolição, ao racismo culturalmente arraigado e a outros mecanismos sociais de discriminação racial no país. Seus efeitos são também conhecidos e, em interação, reforçam o chamado ciclo de reprodução da pobreza e das desigualdades: menor nível de escolaridade, pior inserção no mercado de trabalho, menor renda, habitação precária ou situação de rua, piores condições de saúde etc., que reproduzem entre gerações, de pais para filhos (Menicucci, 2018, p.159).

E, como observou Mészáros (2005), o “simples acesso à escola é condição necessária, mas não suficiente para tirar das sombras do esquecimento social milhões de pessoas cuja existência só é reconhecida nos quadros estatísticos” (Mészáros, 2005, p. 11). É necessário compreender que políticas de acesso à educação para a população negra não se trata simplesmente de dar acesso à educação, mas sim de oportunizar mudança social. Silva (2003) afirma que na procura de mobilidade ou de ascensão social, o ensino superior é o nível que mais influencia na ruptura do ciclo da pobreza (Silva, 2003, p. 59). Segundo Fonseca (2009), as cotas nas universidades públicas são importantes porque é nesse nível de ensino que se promove a mobilidade social. A presença negra nas universidades públicas promove, em curto e médio prazo, enorme impacto social, cultural, simbólico e político (Fonseca, 2009, p. 112).

Dentro deste contexto Carlos Hasenbalg e Nelson Silva (1990) trazem um profícuo debate relacionado a raça e mobilidade social no Brasil na década de 1980. Os estudos mostram taxas de mobilidade social diferentes de pessoas brancas em relação aos não-brancos, mesmo quando se isola metodologicamente a classe e a raça. Por meio de dados da PNAD 82, os autores procuraram analisar as desigualdades na apropriação das oportunidades educacionais no Brasil em termos dos componentes de sua dinâmica. Eles apontaram duas tendências da mobilidade social de brancos e não-brancos advindas de estudos sociológicos sobre o tema. A primeira diz respeito ao fato de que pretos e pardos obtêm níveis de escolaridade consistentemente inferiores aos dos brancos da mesma origem social; e a segunda tendência mostra que os retornos à escolaridade adquirida, em termos de inserção ocupacional e renda, tendem a ser proporcionalmente menores pretos e pardos do que para brancos. Estas tendências confinam os não-brancos na base da hierarquia social (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 06).

Os dados oficiais disponíveis sobre os níveis de instrução atingidos pela população brasileira segundo a cor são mais do que eloquentes para caracterizar a desigual apropriação das oportunidades educacionais por parte de brancos e não-brancos e os efeitos acumulados da discriminação racial no âmbito da educação formal. [...] Em resumo, não só a taxa de analfabetismo dos não-brancos é mais de duas vezes superior à dos brancos, como os membros desse último grupo contam com probabilidades sete vezes maiores de completar outros estudos universitários (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 06).

A análise dos dados pesquisados pelos autores revelou que os “pretos e pardos estão expostos a um grau maior de atrito em seu trânsito pelo sistema escolar, o que faz com que iniciem a etapa da vida adulta com uma considerável desvantagem em termos de educação formal” (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 07). Também demonstrou que a proporção de pretos e pardos que não tem acesso à escola é três vezes maior que a dos brancos (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 08). Além disto, quanto maior a condição socioeconômica, menor é proporção de crianças que não tem acesso à escola, independente de sua cor, mas, mesmo que tenham igualdade de condições sócio-econômicas, existe um diferencial racial nas oportunidades de obter ingresso no sistema de ensino (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 09). Somado a isto, ao final do período obrigatório de escolaridade, dois terços ou mais de crianças pretas e pardas estão freqüentando a escola com atraso de três ou mais séries, enquanto dois quintos dos brancos estão atrasados (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 12).

Este estudo demonstrou que estas diferenças durante a trajetória escolar destes grupos resultam em profundas desigualdades educacionais que separam brancos e não-brancos na

sociedade (Hasenbalg e Silva, 1990, p. 12). Em posterior pesquisa, os autores, a partir de dados mais recentes, revisitaram o papel da variável “raça” ou cor no processo de estratificação da sociedade brasileira. Hasenbalg e Silva (1998) mostraram que discriminação e preconceito raciais estão intimamente associados à competição por posições na estrutura social, e evidenciaram que os não-brancos estão sujeitos a um processo de acumulação de desvantagens ao longo de suas trajetórias sociais (Hasenbalg e Silva, 1998, p. 02).

Não há que se considerar que existe igualdade de oportunidades para os brancos e os não-brancos. Fica evidenciado nas análises dos autores que os não-brancos sofrem um déficit considerável de mobilidade social ascendente e enfrentam maiores dificuldades para sua ascensão social. E os não-brancos que nasceram em famílias de alto status estão muito mais expostos ao risco de experimentar mobilidade social descendente e perder as posições sociais conquistadas na geração anterior (Hasenbalg e Silva, 1998, p. 09).

Estas evidências permitiram chegar à conclusão de que as pessoas de cor preta e parda no Brasil sofrem uma desvantagem competitiva em todas as etapas do processo de mobilidade social individual. Suas possibilidades de escapar às limitações de uma posição social baixa são menores que as dos brancos da mesma origem social, assim como são maiores as dificuldades para manter as posições já conquistadas (Hasenbalg, 1988, p.177 *apud* Hasenbalg e Silva, 1998, p. 03).

No entanto, fica claro que a expansão do ensino no Brasil continua funcionando de forma discriminatória, tendo os pretos e pardos menos oportunidades de treinamento que os brancos, o que reforça a desigualdade da competição antes da entrada no mercado de trabalho (Caillaux, 1994, p. 60-61 *apud* Hasenbalg e Silva, 1998, p. 04).

Os sociólogos concluem que no Brasil o cerne das desvantagens enfrentadas por pretos e pardos se localiza no processo de aquisição educacional. “As diferenças nos retornos ocupacionais dos investimentos em educação são relativamente modestas quando comparadas com as diferenças na realização educacional para qualquer que seja o estrato de origem” (Hasenbalg e Silva, 1998, p. 14). E tais diferenças tendem a crescer conforme aumenta a situação socioeconômica de origem.

Além da nítida histórica desvantagem educacional entre brancos e não-brancos, mesmo nos casos em que estes possuem níveis educacionais competitivos para o mercado de trabalho, são preteridos por brancos com o mesmo preparo, decorrente dos obstáculos relacionados ao preconceito e discriminação.

Entretanto, este entendimento não é concebido pelos que se posicionaram contrários às cotas. No contexto em que dois projetos de lei estavam em tramitação no Congresso Nacional: a lei de cota racial para o ensino superior e o Estatuto da Igualdade Racial, os autores Peter Fry, Yvonne Maggie, Marcos Chor Maio, Simone Monteiro e Ricardo Ventura publicaram o livro: *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo* (Fry et al., 2007). Estes acadêmicos desempenharam um papel de liderança na oposição às ações afirmativas no debate público, criticando esses dois projetos “por incluir a ideia de raça entre os pilares conceituais do Estado brasileiro”.

Até a aprovação da Lei de Cotas, o acesso às universidades públicas era legalmente determinado pela capacidade dos candidatos de chegarem a uma certa pontuação numa prova que ignorava o sexo e a cor (ou seja, as características adscritas pela “natureza”) dos candidatos. A ideologia que governava o vestibular era certamente “daltônica”, como é a Constituição da República Federativa do Brasil, que, quando fala da raça, o faz para repudiar o racismo e nunca para celebrá-lo como fator significativo na definição da cidadania [...] as cotas representam um golpe fatal na ideologia do mérito individual como guia para a admissão à universidade pública (Fry, 2007, p. 158-159).

No âmbito dos argumentos mais utilizados para justificar a ação afirmativa no Brasil, Rosana Heringer (2014) destacou que, apesar do argumento da justiça distributiva tenha sido o mais amplamente usado, o argumento relacionado à promoção da diversidade cultural também foi mobilizado frequentemente:

Trata-se de uma discussão que se faz presente em boa parte dos argumentos do movimento negro, e principalmente daqueles que militam no campo cultural e também pedagógico. Este debate aponta como consequência das AA a ampliação da presença de estudantes pretos, pardos e indígenas nas universidades, trazendo origens diversas, conhecimentos populares, tradições religiosas e mesmo temas de pesquisa diferentes daqueles que durante muitos anos predominaram no ambiente acadêmico. Neste sentido, ainda que o argumento multicultural não seja amplamente mobilizado, esta possibilidade de conhecimento plural dentro da universidade tem sido com frequência apontada como um efeito adicional das AA (Heringer, 2014, p. 4).

No cenário legislativo, a dissertação de Vanessa Machado (2020) traz uma importante análise. Ela se propôs a investigar como se deu o processo de formação da Lei de Cotas, analisando como aconteceu o tramite legislativo das propostas que deram origem à Lei, identificando os acordos e as divergências, os conflitos e as parcerias, os embates e as alianças que foram sendo construídas para que fosse possível a existência dessa Lei. Nos capítulos dedicados à análise documental da tramitação legislativa dessa matéria e a realização de notas taquigráficas de sete audiências públicas sobre cotas realizadas no Congresso Nacional, a autora reconhece que, “estando no poder, o Partido dos Trabalhadores (PT), teve papel importante na

aprovação da atual Lei de Cotas, sendo um ator político estratégico nesse processo de tramitação” (Machado, 2020, p. 148).

Na análise das audiências públicas do Senado Federal, Vanessa Machado expôs as linhas argumentativas que permeavam esse debate. Entre os argumentos favoráveis que justificam as cotas raciais ela destacou três: “os prejuízos históricos acumulados pela população negra brasileira”; “a possibilidade de se garantir acesso igualitário à direitos”; e “o reconhecimento do critério racial como real na distribuição de oportunidades e direitos”. Da mesma forma destacou três argumentos contrários à existência de cotas raciais: “a defesa de que medidas universalistas teriam o mesmo efeito que as cotas raciais”; “a divisão do país em raças ou racialização da distribuição de direitos”; e “a marginalização de uma outra parte da população, os brancos pobres” (Machado, 2020, p. 149).

A autora demonstrou em sua pesquisa que a Lei de Cotas é um complexo arranjo institucional que buscou articular e conciliar forças sociais conflitantes que estavam em disputa, característica do campo da política pública. Muitos atores políticos envolvidos influenciaram todo o trâmite legislativo, como por exemplo: a mídia; a comunidade acadêmica; os movimentos sociais, em especial o Movimento Negro; as próprias instituições públicas; os tomadores de decisão (parlamentares) e os partidos políticos. Não havia homogeneidade de opiniões em nenhum desses grupos de atores políticos, o que demonstrou a dimensão dos interesses que esse projeto de lei atingia (Machado, 2020, p. 150).

Esta pesquisa demonstra que mesmo os parlamentares tendo acesso e utilizando indicadores e dados sobre desigualdades raciais, mesmo eles reconhecendo discursivamente os prejuízos socioeconômicos vivenciados pelos negros em decorrência da escravidão, mesmo após a decisão do STF sobre a constitucionalidade das cotas raciais; não houve sensibilidade suficiente desses parlamentares para compreender a importância e centralidade das cotas raciais. O que é indício de que a ocupação majoritariamente branca dos cargos eletivos, ou de funções no poder, têm impacto em decisões que dizem respeito à população negra brasileira. A baixa representação e a baixa representatividade negra no Congresso Nacional também é uma das facetas do racismo institucional (Machado, 2020, p. 152).

Outro estudo importante e que se pode compreender melhor este cenário de debates e justificativas em torno da Lei de Cotas é a tese de Sales Augusto dos Santos (2007) sobre Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas. Nesta importante pesquisa o autor se propôs a discutir por que renomados cientistas sociais, em sua maioria brancos, da área de estudos e pesquisas sobre as relações raciais brasileiras eram contra a implementação de cotas



para os estudantes negros nos vestibulares das universidades públicas brasileiras. A tese então discutiu o que estava sob disputa na sociedade brasileira com a implementação da política de ação afirmativa de cotas para os estudantes negros ingressarem nas universidades públicas, assim como também discutiu a luta dos Movimentos Sociais Negros brasileiros por educação pública de boa qualidade (Santos, 2007, p. 10).

Na época em que Sales Santos realizou a sua pesquisa, em 2002, nas entrevistas realizadas na UnB percebeu-se uma forte resistência à implementação de ações afirmativas tanto dos pós-graduandos, sendo 55,4%, e dos docentes com 56,2% deste segmento acadêmico contrários à promoção do acesso preferencial dos negros aos cursos de graduação da Universidade de Brasília. O argumento mais utilizado era de que o mérito<sup>57</sup> deveria ser o critério exclusivo de seleção para a universidade, além de que os negros não têm acesso ao ensino superior porque são pobres e não porque são negros e também a questão da baixa qualidade do ensino público de qualidade que acaba impedindo o não ingresso dos negros na UnB, e não à discriminação racial contra eles (Santos, 2007, p. 324; 277).

Sales também verificou que:

Os professores da UnB que foram entrevistados não discordam de algumas políticas afirmativas que tem como critérios relevantes para seus beneficiários a idade, o sexo e a condição física. Contudo, quando a cor/raça foi sugerida como critério relevante para a escolha de beneficiários de uma política pública que favoreça ou promova o ingresso na universidade de grupos sociais discriminados em função desse mesmo critério, a maioria absoluta dos professores entrevistados foi contrária a tal política pública (Santos, 2007, p. 294).

Em 2003 as cotas foram aprovadas no Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE) na UnB e, como destacou Sales, não havia um ambiente na universidade e uma conjuntura política nacional favoráveis à aprovação do sistema de cotas. Todavia, quem decidiu essa aprovação foram os conselheiros da reunião do CEPE, reunião esta em que estavam presentes a Ministra Matilde Ribeiro e a Professora Petronilha B. Gonçalves e Silva, e não todos ou a maioria absoluta dos docentes da UnB (Santos, 2007, p. 364-365, 396).

---

<sup>57</sup>No livro *O pacto da branquitude*, a autora Cida Bento (2022) faz uma discussão muito necessária acerca deste tema da meritocracia. Ela evidencia o compromisso da branquitude em manter a estrutura racial que os privilegia. Neste pacto, processos como a exploração de trabalho para acumulação de riqueza da branquitude são sistematicamente ocultados e substituídos pelo discurso da meritocracia.

O primeiro processo seletivo do vestibular em que foram implementadas as cotas sofreu muitas críticas pelo fato da UnB adotar o sistema de fotografia<sup>58</sup> para identificar os candidatos a esse tipo de política de ação afirmativa. E a hipótese sustentada por Sales Santos é de que há indícios plausíveis de que o que esteve em disputa com a implementação das cotas para os negros nos vestibulares das universidades públicas brasileiras não é só a redistribuição de vagas nas universidades públicas brasileiras, mas a possibilidade de desracialização e renovação de uma parte das elites estatais brasileiras (Santos, 2007, p. 518).

Portanto, em 2004, a adoção de cotas étnico-raciais pela UnB foi alvo de intensas discussões na comunidade acadêmica e também na sociedade. Contudo, de acordo com Menicucci (2018), iniciativas pioneiras de ações afirmativas em instituições de ensino superior já haviam sido adotadas desde 2001 de modo autônomo, com variação nos critérios e modelos para o processo de seleção para as universidades, algumas adotando cotas e outras bonificações (Menicucci, 2018, p. 162). A Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) em 2002 já tinham cotas para estudantes de escolas públicas, e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) já tinha cotas para alunos em vulnerabilidade socioeconômica (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 76). Em 2001 a Universidade Estadual de Diamantina reservou 30% das suas vagas para estudantes que residiam no Vale do Jequitinhonha, a região mais pobre do estado de Minas Gerais (Bezerra, 2021, p. 28).

Segundo João Feres Júnior (2018), o início da adoção de políticas de ação afirmativa se deu nas universidades estaduais. A Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) – em Campos dos Goytacazes, RJ - implantaram políticas de ação afirmativa em 2000, por meio da Lei nº3.524/2000, instituindo reserva de 50% das vagas para alunos de escolas públicas. Posteriormente foi alterada passando a reservar 40% das vagas para a população negra e parda, de acordo com a Lei Estadual nº3.708/2001. Importante aspecto da UERJ foi a adoção da autodeclaração dos candidatos desde o início, diferentemente da UnB que teve um comitê, criticado pela ausência de critérios.

---

<sup>58</sup> O sistema de fotografia usado para identificar os candidatos a garantirem vaga nessa universidade por meio da política afirmativa de cota foi organizado de forma a analisar, posteriormente, por uma comissão, a homologação ou não da inscrição desses candidatos por meio de fotografias enviadas pelos candidatos. Este polêmico sistema de análise foi duramente criticado pelo constrangimento e situação vexatória a que os candidatos foram submetidos nesta exigência.

Essas Leis não consideravam a renda *per capita* como critério na seleção, o que acabou possibilitando que o preenchimento das reservas de vagas para cota racial fosse contemplado por candidatos autodeclarados como tais oriundos de escolas privadas (Amaral e Mello, 2012, p. 9). Em 2003 estas Leis foram substituídas pela Lei nº 4151/2003, em 2007 a Lei nº 5.074/2007 e em 2008 a Lei nº 5.346/2008, atualizada pela Lei nº 8121/2018 que se encontra em vigência, já mencionada no texto.

A política de ação afirmativa na UERJ foi instituída por decisão da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj, diante do impacto político trazido pela *Conferência de Durban* (Ferreira, 2021, p. 426). De acordo com a tese de Gabriel Gomes (2022) sobre classe, raça, políticas públicas e ações afirmativas na UERJ, as cotas na UERJ são frutos de intensa luta social de diversos atores fora da comunidade universitária, como o Movimento Negro, rede de pré-vestibulares sociais e comunitários (PVNC), Educafro<sup>59</sup> e outras alianças, como o Parlamento Fluminense e o Poder Executivo do Estado (Gomes, 2022, p. 138). “Os movimentos denunciavam a segregação racial perceptível na sociedade brasileira que era mais notável ainda nas universidades do Rio de Janeiro” (Gomes, 2022, p. 138).

De acordo com Andreia Cruz (2011), a adoção de Lei de Cotas na UERJ e UENF não esteve isenta de polêmica, ganhando manchete dos principais jornais, além das diversas vozes que se ergueram dentro da UERJ. “Uma das principais controvérsias era a arbitrariedade da lei, pois a mesma havia sido imposta” (Cruz, 2011, p. 4), uma vez que não foram debatidas dentro da Instituição, ferindo a autonomia universitária e constituindo um processo antidemocrático. Além destes argumentos, Ferreira (2021, p. 427) aponta que também “argumentavam que o sistema de cotas subvertia o mérito no ingresso e faria cair “o nível” das universidades” e que “a inclusão deveria ser dos pobres e não dos negros e apostaram que as cotas gerariam tensões raciais entre os discentes, causando ainda estigma nos alunos advindos desse sistema”. Em 2003, nas discussões para a modificação dos critérios do sistema de cotas para ingresso nas Universidades Públicas Estaduais das leis nº3.524/2000 e nº 3.708/2001, as universidades foram convidadas a

---

<sup>59</sup> De acordo com Ferreira (2021), a parceria do Movimento Negro por meio da ONG Educafro e da reitoria da UERJ merece destaque neste processo de construção das políticas de cotas. “A Educafro é uma ONG com centenas núcleos de pré-vestibulares comunitários, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, que promove o ingresso de jovens pobres e negros na educação superior. Por meio de convênios com universidades privadas, visando a concessão de bolsas teve forte atuação no processo de construção das cotas inspirando a criação de políticas públicas importantes como o Programa Diversidade na Universidade e o ProUni” (Ferreira, 2021, p. 430).

discutir o assunto, apresentando propostas antes de qualquer alteração ser votada na Alerj (Amaral e Mello, 2012, p. 9).

No campo do Direito houve grande judicialização, uma profusão de demandas. Contra o sistema de cotas foram propostas, logo no início, cerca de quatrocentas ações, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), duas Representações de Inconstitucionalidade (no Órgão Especial do Tribunal de Justiça), uma Ação Civil Pública, além de um Inquérito Civil, no Ministério Público, proposto por entidades do Movimento Negro (alegando que a UERJ não estaria coibindo as fraudes à auto-identificação). Estava em jogo a luta pela legitimidade jurídica das políticas afirmativas. Objetiva-se saber se elas se coadunavam, por exemplo, com o princípio da igualdade, da proporcionalidade, do mérito, se davam azo à fraude e se iriam fomentar divisões, ódios raciais, etc. (Ferreira, 2021, p. 428 - 429).

Renato Ferreira (2021) ressalta que, diante toda esta polêmica, o primeiro sistema de cotas raciais foi revogado e uma política mais razoável foi construída com a participação da reitoria da UERJ que passou a defender um sistema misto, conjugando as cotas raciais e sociais na universidade (Ferreira, 2021, p. 429- 430).

Deve-se ressaltar a importância do trabalho exercido pelos advogados do Movimento Negro, que aos poucos foram assentando a tese de que o sistema de cotas era constitucional, tendo inclusive que prestar assessoria voluntária e participar de diversos eventos jurídicos para capacitar magistrados, promotores e demais membros da Justiça. A ativa participação da reitoria, além de convencer os seus pares na UERJ, também possibilitou a construção de um acordo entre o Governo, a Assembleia Legislativa do Estado e os Movimentos Sociais. Por outro lado, a referida reitoria se une ao movimento nacional pró cotas e passa a viajar pelo Brasil influenciando dezenas de universidades a adotarem ações afirmativas (Ferreira, 2021, p. 430-431).

João Feres Júnior (2018) explica que a UERJ e a UENF tiveram inicialmente uma legislação que as fizeram implementar a política de ação afirmativa e que a UnB foi a primeira universidade federal, dentro da sua autonomia administrativa em relação às estaduais, a adotar políticas deste tipo. Na Universidade Estadual da Bahia (UNEB), a política de ação afirmativa foi instituída por meio de deliberação do Conselho Universitário (Feres Jr *et al.*, 2018, p. 74-75 e 81).

Ainda observam-se outras iniciativas, de acordo com Brandão (2005), em 2001

a Universidade Estadual do Mato Grosso criou a Universidade Indígena no campus de Barra dos Bugres. Por meio de um vestibular específico, foram selecionados 200 indígenas – dos quais 180 do próprio estado – para os cursos de ciências sociais, ciências matemáticas e da natureza, línguas, artes e literatura, com o objetivo de formar professores para atuar em aldeias. Já a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, nesse mesmo ano, abriu um curso de formação para professores indígenas, para o qual selecionou, por meio de um vestibular específico, 50 estudantes indígenas da tribo Terena, de 16 aldeias de todo o estado.

Em março de 2002, o debate sobre cotas para negros nas universidades voltou à tona com a criação da Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares. O projeto elaborado pelo Instituto Afro-brasileiro, em parceria com a Nossa Caixa S/A, BCP Telecomunicações e consulados americano, uruguaio e sul-africano, previa a implantação de um curso superior de graduação em administração de empresas, oferecendo inicialmente 100 vagas, das quais 40 seriam destinadas exclusivamente a negros (Brandão, 2005, p. 59-60).

Deste modo, ressalta-se que, antes mesmo da promulgação da Lei de Cotas em 2012, já no início dos anos 2000 muitas universidades públicas brasileiras começaram a adotar o sistema de cotas, e as iniciativas eram com base na UERJ e UnB. “Entre 2003 e 2012, passa-se do caso isolado da UnB para a adesão de mais de 27 universidades federais até 2011, ano anterior à aprovação da lei federal que tornou as cotas obrigatórias para todas as instituições públicas federais de educação superior” (Paiva, 2013, p. 57 *apud* Heringer, 2014, p. 2). E, neste período inicial, algumas pesquisas já revelaram significativos resultados, como demonstrou a pesquisa da professora Rosana Heringer (2018) ao realizar um balanço das políticas de ação afirmativa na educação superior a partir do ano 2002. A análise verificou uma ampliação expressiva do acesso de estudantes pretos e pardos ao ensino superior ao longo da década. A taxa líquida de matrículas entre os anos 2001 a 2014 de estudantes pretos e pardos saltou de 5,8% em 2001 para 23,5% em 2014 (Heringer, 2018, p. 10).

Apesar dos avanços expressivos no acesso de pretos e pardos ao ensino superior, se comparamos este dado com o aumento da frequência de estudantes brancos nesta faixa de ensino observamos que a defasagem entre brancos e pretos/pardos continua grande. A presença de estudantes brancos de 18 a 24 anos no ensino superior saltou de 14,5% em 2001 para 25,3% em 2014 e se mantém, portanto, bastante acima da proporção de estudantes pretos e pardos neste nível de ensino. Estes indicadores demonstram que o avanço, apesar de expressivo, ainda precisa ser ampliado nos próximos anos (Heringer, 2018, p. 10).

As universidades estaduais, pioneiras na adoção da ação afirmativa, seguiram leis estaduais ou criaram políticas de ação afirmativa a partir de deliberações internas, de seus órgãos políticos, ou seja, eram políticas específicas que variavam de acordo com o modelo de cada universidade. Nota-se que a implementação da modalidade de ação afirmativa por meio das cotas raciais sofreu muitos embates e críticas. Uma polêmica que ecoou e ainda ecoa na sociedade brasileira, extrapolando muros acadêmicos, envolvendo múltiplos atores, oportunizando debates e problematizando a percepção que a sociedade tem em relação aos grupos sociais que a compõe, com justificativas favoráveis e desfavoráveis revelando as raízes da desigualdade e do preconceito, mas também colocando em cena sujeitos históricos e políticos invisibilizados.

Dentro de todo este contexto é imprescindível destacar a atuação do Movimento Negro. O papel do Movimento Negro na promoção de ações afirmativas para a igualdade racial proporcionou mudanças na sociedade brasileira. O professor e advogado Renato Ferreira em palestra sobre os "20 anos de Cotas Raciais: Conquistas e Desafios do Movimento Negro", ministrada em evento virtual do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) - *campus* Pinheiral na VI SEMANA DA CONSCIÊNCIA NEGRA - *Encruzilhada de Saberes Afrocentrados*<sup>60</sup>, caracteriza tais políticas como políticas públicas democráticas antirracistas que o Movimento Negro conseguiu construir nesses últimos anos. Nas palavras do professor, é uma política democrática mais radical, mais contra-hegemônica na história das políticas no Brasil, e, por isso a dificuldade em conseguir criá-las e, posteriormente, mantê-las.

O professor ainda ressalta a similaridade dos discursos conservadores daqueles que eram contra a abolição com os discursos dos contrários à política de cota. E destaca que foi a luta do Movimento Negro, durante todo o século XX, que tentou assentar como questão de Estado a tese de que o Estado brasileiro deveria chamar para si a responsabilidade de criar políticas públicas democráticas e antirracistas e que, sem essas políticas o Brasil não poderia se modernizar. Renato Ferreira chama a atenção para o fato de que as políticas de promoção da igualdade racial precisam ser cada vez mais políticas de Estado, independente de governo, essas políticas precisam avançar, precisam ser perenes no orçamento público.

A política de cotas, na fala do professor, marca o fim do mito da democracia racial e, por outro lado cria também uma nova esfera de ativismo,

Não mais aquele ativismo consubstanciado, somente no discurso antirracista ou em uma agenda de protestos e marchas contra o racismo, hoje o que se tem é uma agenda política, de construção de políticas públicas específicas para reduzir a desigualdade racial, por entender que só a política transforma a realidade do povo negro (NEABI-IFRJ, 2021).

E complementa que todo este processo é um processo de democratização, pois o antirracismo é democrático e talvez a política radical mais humana nos últimos anos, promovendo uma oxigenação antirracista em diversas instituições.

---

<sup>60</sup> Palestra transmitida ao vivo no dia 18 de novembro de 2021 no canal do Youtube: NEABI PINHEIRAL. Disponível em: <20 anos de Cotas Raciais: Conquistas e Desafios do Movimento Negro – YouTube>.

A fala do professor e advogado Renato Ferreira é importante, pois, além de mostrar a importância do Movimento Negro no processo de promulgação de políticas públicas democráticas e antirracistas perante o Estado, ele demonstrou que as políticas de ação afirmativa são políticas democráticas, que transformam realidades e fomentam a cidadania, além de “pôr fim à hegemonia da democracia racial nas políticas públicas brasileiras”. Que significa o fim desse “pensar as políticas públicas sem políticas específicas de promoção da igualdade racial”.

Segundo Vanessa Machado (2020), durante todo o processo de aprovação da Lei, o protagonismo do Movimento Negro e de aliados antirracistas na defesa das ações afirmativas foram fundamentais. “Militantes e intelectuais negros estavam diuturnamente no Congresso Nacional e na imprensa produzindo um discurso em prol da necessidade inadiável da Lei de Cotas a fim de mitigar o cenário de exclusão racial das universidades brasileiras” (Machado, 2020, p. 12). “Se não fosse o ativismo do movimento negro, talvez a Lei de Cotas não tivesse qualquer menção à questão racial” (Machado, 2020, p. 13). A pesquisa da autora revelou como a questão racial, que até então era central nas discussões sobre ações afirmativas no Brasil, foi incorporada nesta lei como uma subcota (Machado, 2020, p. 17). No entanto, “sem dúvida, significou um avanço em termos de democratização do acesso ao ensino superior” (Borges e Bernardino-Costa, 2022, p. 3).

O Movimento Negro brasileiro é o principal responsável por introduzir o tema da ação afirmativa no debate público do país. E, conforme destacou Nilma Lino Gomes (2017):

o Movimento Negro conquistou um lugar de existência afirmativa no Brasil. Ao trazer o debate sobre o racismo para a cena pública e indagar as políticas públicas e seu compromisso com a superação das desigualdades raciais, esse movimento social ressignifica e politiza a raça, dando-lhe um trato emancipatório e não inferiorizante (Gomes, 2017, p. 21).

O Movimento Negro Unificado surgiu em São Paulo em 1978, era contra a discriminação racial e ampliou a agenda política, pois denunciava a prática de discriminação racial, criticava o mito da democracia racial, e postulava políticas afirmativas em prol da população negra (Vieira, 2016, p. 15). Segundo Fonseca (2009), desde 1990, as discussões sobre ações afirmativas foram promovidas por diversas agremiações do Movimento Negro paulista, como a Associação Afro-Brasileira de Educação Produtiva, Cultura e Preservação da Vida (Abrevida); Movimento Negro Unificado (MNU); Núcleo de Consciência Negra da Universidade de São Paulo (NCN) e Movimento Reparações Já (MRJ) (Fonseca, 2009, p.94).

Segundo Domingues (2007), o movimento negro viveu, na perspectiva histórica, três fases distintas consolidadas, e se estabeleceu e se caracterizou por um dinamismo de elaborar e reelaborar suas demandas diante da conjuntura histórica ao engendrar suas lutas a favor da integração do negro e da erradicação do racismo no país. [...] A primeira fase descrita pelo autor vai de 1889 a 1937, da Primeira República ao Estado Novo, e pode ser definida pela emergência de organizações diversas (clubes, grêmios literários, jornais, associações beneficentes, entre outros), com foco em ações “de caráter social, educacional, cultural e desportiva, por meio do jornalismo, teatro, música, dança e lazer ou mesmo empreendendo ações de assistência e beneficência” (Domingues, 2007, p. 121). Essa fase ganha dimensões de um movimento de massa, com a criação da Frente Negra Brasileira, em 1931. A segunda compreende os anos de 1945 a 1964, da Segunda República à ditadura Militar, em um momento que retoma as demandas mais políticas, educacionais e culturais, ao centralizar a luta por direitos civis. Já a terceira fase, estabelecida entre os anos de 1978 e 2000, no início do processo de redemocratização até a República Nova, foi uma fase de unificação de movimentos, sendo o de maior repercussão o Movimento Negro Unificado. Ela se caracteriza por uma maior aproximação dos partidos políticos e das organizações sindicais, que se traduzem em ações pontuadas, pelo autor, como “de natureza classista e anti-racista” (Domingues, 2007, p. 121 *apud* Nunes, 2023, p. 43 e 44).

O debate acerca dessas questões não é recente. A pauta sobre desigualdade racial e ações afirmativas no país já era exposto e argumentado por Abdias de Nascimento, Benedita da Silva, Paulo Paim e pelo Movimento Negro muito antes (Fonseca, 2009, p. 110).

Nas décadas de 1980 e 1990, levantamentos estatísticos e estudos científicos constituíram um testemunho formal, sustentado em rigoroso critério acadêmico, da realidade discriminatória denunciada por Abdias Nascimento e o movimento negro. Mediante o levantamento e a análise de dados oficiais, registraram-se as agudas desigualdades raciais que contradizem o tradicional discurso da democracia racial e da ausência de discriminação racista no Brasil. Pioneiras entre essas obras foram as de Carlos Hasenbalg, Nelson do Valle Silva, Peggy Lovell e Roberto Borges Martins, entre outras (Nascimento, 2016, p. 213).

Conforme ressaltou o professor geógrafo Renato Emerson Nascimento dos Santos (2020a), “a história é fértil de exemplos de lutas que buscavam reverter tendências racistas e/ou instaurar pautas antirracistas em esferas do Estado (na interrupção de práticas discriminatórias e no âmbito de políticas públicas) e legislações (ver Silva Jr, 1998) no Brasil” (Santos, 2020a, p.207). O autor destaca a significativa criação da Frente Negra Brasileira, em 1931, que se credenciou como um partido político em 1936 objetivando incentivar candidaturas de políticos negros. Embora ela tenha sido fechada por Getúlio Vargas em 1937, com o estabelecimento ditatorial do Estado Novo, ela “deixou um importante legado de marcos para a luta antirracismo do Movimento Negro, buscando disputar o Estado e a constituição de políticas públicas por direitos civis” (Santos, 2020a, p. 207). E na década de 1980, no contexto de reabertura democrática, reorganização das forças populares e novas articulações políticas de ação dos movimentos sociais que a luta negra antirracismo “inicia a instauração de novos marcos de



disputa institucional e jurídica para a pauta racial, que será cada vez mais focalizada no Estado, em políticas públicas e legislações” (Santos, 2020a, p. 207). E o Movimento Negro Unificado foi o principal articulador desta militância em todo o país.

É este o contexto, na década de 1980, de criação do que JACCOUD (2008) chama de “primeira geração” das políticas de ação afirmativa no Brasil. Ela localiza estas ações no âmbito de estados e municípios, com a criação de conselhos e órgãos de assessoria, voltados para a promoção da participação da população negra (Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Bahia, Distrito Federal, Santa Catarina e capitais, como São Paulo, Belém, Vitória, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) e para a promoção da cultura negra e valorização da sua contribuição para o mosaico cultural do país. A autora também menciona a criação da Fundação Cultural Palmares, em 1998, e tomando as agendas como chave diferenciadora, coloca numa “segunda geração” a Constituição de 1988, com a Lei Caó, que prevê a criminalização da discriminação, do racismo e da injúria racial – portanto, deslocando segundo ela o foco para a repressão aos atos concretos de discriminação, o que vai levar inclusive à criação de delegacias especializadas em crimes raciais (Santos, 2020a, p. 208).

A implementação das ações afirmativas para a população é fruto de uma longa jornada de lutas dos Movimentos Sociais Negros por educação, que sempre denunciaram e se movimentaram em prol do acesso da população negra à escolarização desde o século XIX. A pesquisa da jornalista e historiadora Ana Flávia Magalhães Pinto (2010) sobre a imprensa negra no Brasil do século XIX nos revela um campo vasto para reflexões sobre a existência e a atuação de jornais negros no oitocentos. A autora trabalha com títulos da imprensa negra (jornais feitos por negros, para negros, veiculando assuntos de interesse das populações negras) publicados em cidades e períodos diferentes do século XIX. Entre os anos 1833-1899, estes periódicos denunciaram e combateram os entraves criados à garantia dos direitos dos homens de cor livres que eram reconhecidos pelas constituições de 1824 e 1891 em variados espaços da sociedade da época. Os textos nos revelam a atuação de um razoável número de negros letrados que disseminavam suas ideias entre os pares iletrados, e além de denúncias de discriminação de ordem racial, incentivavam e reivindicavam a garantia da educação pública para seus pares.

Alguns periódicos, como foi o caso do de Pernambuco, chamado “O Homem”, conseguiu articular um sofisticado repertório intelectual a fim de desbancar as teorias raciais que postulavam a superioridade das raças “sem cor” e a inferioridade das raças “de cor”. Também incentivava e reivindicava a garantia da educação pública para seus pares, pois reconhecia a importância da educação e, assim, dedicou seções com o objetivo de dar visibilidade, apontando exemplos a serem seguidos (Pinto, 2010, p.88). O jornal “O Progresso” de São Paulo abordava temas como educação e trabalho para os negros, indicava a luta pela educação como instrumento

imprescindível ao alcance da autonomia dos negros (Pinto, 2010, p. 129). “O Exemplo”, de Porto Alegre, denunciava e se posicionava em relação ao preconceito das crianças negras do ensino público. Sua preocupação central era promover a educação, chegando a fundar uma escola noturna em 1902, ano da comemoração de seus dez anos, pois o analfabetismo população negra gaúcha, os preocupava. A educação era percebida como via de mobilidade, ascensão e integração social. Este periódico em 1892 a 1893 produziu um considerável material em torno da educação para jovens e adultos (Pinto, 2010, p.158).

O jornal “Quilombo”, dirigido pelo militante Abdias do Nascimento também reclamava a necessidade da educação formal para a população negra como uma condição imperativa à superação da exclusão sócio-racial pela qual estavam submetidos (Santos, 2005, p, 22). Esses jornais, além de ter sido um espaço para a reivindicação dos direitos da população negra, também demonstraram a constituição de laços de solidariedade entre essa comunidade que não ficou alheia aos debates que permeavam a sociedade da época, principalmente no que diz respeito à educação.

O acesso a educação sempre foi reivindicado, além de ser um meio para a emancipação e mobilidade social da população negra, pois, os “negros perceberam rapidamente que tinham que criar técnicas sociais para melhorar a sua posição social e/ou obter mobilidade social vertical, visando superar a condição de excluídos ou miseráveis” (Santos, 2005, p. 21).

A valorização da educação formal foi uma das várias técnicas sociais empregadas pelos negros para ascender de status. Houve uma propensão dos negros em valorizar a escola e a aprendizagem escolar como um “bem supremo” e uma espécie de “abre-te sésamo” da sociedade moderna. A escola passou a ser definida socialmente pelos negros como um veículo de ascensão social, conforme pesquisa realizada pelo sociólogo Florestan Fernandes em 1951 (1978: 09, 275-276). (Santos, 2005, p. 21-22).

Dentro deste aspecto, o estudo de Dagoberto Fonseca (2009), professor e pesquisador da Unesp, faz uma breve revisão da história brasileira para compreender as políticas públicas, iniciadas no período colonial aos dias atuais, de um ponto de vista não hegemônico, com o objetivo de compreender parte das reivindicações de setores e grupos da sociedade brasileira, em particular os negros, que buscaram a implementação de ações afirmativas no país (Fonseca, 2009, p. 10).

Segundo Silva, “as ações afirmativas e as cotas são dois dos principais meios que podem ser utilizados como instrumentos capazes de propiciar mobilidade social ao afro-brasileiro, a fim

de integrá-los econômica e socialmente aos demais membros da sociedade inclusiva” (Silva, 2003 *apud* Brandão, 2005, p. 46). Em 1930, por exemplo, iniciativas da Frente Negra Brasileira formularam uma proposta de educação política, uma instituição de ensino que pretendia instalar-se por todo o Estado de São Paulo oferecendo ensino primário, secundário, comercial e ginasial. O projeto denominava-se Liceu dos Palmares (Machado, 2020, p. 52). O Teatro Experimental do Negro (TEN) também possuiu um importante papel de cunho cultural e social, e em suas pautas constava a questão educacional (Machado, 2020, p. 53).

Além da educação, outros pontos também foram centrais nas reivindicações do Movimento Negro, como as condições de vida, sociedade, religiosidade, cultura, política, trabalho, mulher negra e política internacional, além de traçar novos rumos ao tema das relações raciais no Brasil (Vieira, 2016, p. 98; Santos, 2005, p. 24). No período do Estado Novo (1937-1945) temos a União dos Homens de Cor – UHC. Fundada em 1943, em Porto Alegre, seu objetivo foi o de “elevar o nível econômico e intelectual das pessoas de cor em todo o território nacional, para torná-las aptas a ingressarem na vida social e administrativa do país, em todos os setores de suas atividades” (Domingues, 2007, p. 97).

Na dissertação de Sabrina Moehlecke (2000) podemos ver que 1992, na cidade de Salvador, na Bahia, o Instituto Cultural Benéfico Steve Biko<sup>61</sup> já implementava medidas de ações afirmativas. O principal objetivo era preparar jovens negros para o ingresso no ensino superior:

A organização da Cooperativa Educacional Steve Biko, depois Instituto Cultural Benéfico Steve Biko, surgiu por iniciativa de estudantes e professores negros, com o objetivo de “fortalecer a luta contra o racismo, através de uma ação concreta: colaborar com a entrada de jovens negros na universidade.” (ICBSB, 1993) A Cooperativa é criada em julho de 1992, organizando o primeiro curso preparatório para o vestibular voltado para afro-brasileiros de baixa renda do país. O curso foi oferecido inicialmente num espaço cedido pelo Diretório Central dos Estudantes – DCE da Universidade Federal da Bahia – UFBA e seus instrutores trabalhavam voluntariamente. Chegamos ao final de 92, no momento das provas vestibulares, com no máximo 25 alunos, mas conseguimos aprovar mais de 50% destes. A iniciativa e seus primeiros resultados se espalharam pelo Brasil e outras entidades começam a discutir e realizar experiências semelhantes, como é o caso hoje dos cursos pré-vestibulares do Núcleo de Consciência Negra e da Educafro (Moehlecke, 2000, p. 124).

---

<sup>61</sup> O nome do Instituto é em homenagem ao ativista sul-africano anti-apartheid da África do Sul, Bantu Steve Biko fundador do Movimento da Consciência Negra. O Instituto foi criado em 1992 por ativistas negros da luta contra o racismo.

Entretanto, como ressaltou Sales Augusto dos Santos (2005), mesmo sendo necessária, a educação formal não foi e nem é a panacéia para os negros brasileiros. A escola também tem responsabilidade na perpetuação das desigualdades raciais por meio de um ensino culturalmente embranquecido, desqualificando o continente africano e inferiorizando racialmente os negros (Santos, 2005, p. 22).

Portanto, ao perceberem a inferiorização dos negros, ou melhor, a produção e a reprodução da discriminação racial contra os negros e seus descendentes no sistema de ensino brasileiro, os movimentos sociais negros (bem como os intelectuais negros militantes) passaram a incluir em suas agendas de reivindicações junto ao Estado Brasileiro, no que tange à educação, o estudo da história do continente africano e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional brasileira. Parte desta reivindicação já constava na declaração final do I Congresso do Negro Brasileiro, que foi promovido pelo Teatro Experimental do Negro (TEN), no Rio de Janeiro, entre 26 de agosto e 4 de setembro de 1950, portanto, há mais de meio século. Nesse congresso recomendou-se, dentre outros pontos, “o estímulo ao estudo das reminiscências africanas no país bem como dos meios de remoção das dificuldades dos brasileiros de cor e a formação de Institutos de Pesquisas, públicos e particulares, com esse objetivo” (NASCIMENTO, 1968: 293). (Santos, 2005, p. 23).

Dentro deste contexto, a agenda de reivindicações das entidades negras se intensificou no campo educacional – Convenção Nacional do Negro pela Constituinte (1986); Macha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida (1995) – com o objetivo de requerer do Estado brasileiro, entre outros, a reformulação de normas estaduais e municipais que regulassem o sistema de ensino para impedir a adoção de livros didáticos que disseminavam preconceito e discriminação raciais. E “tiveram como resultado a inclusão, por meio de leis, de disciplinas sobre a História dos Negros no Brasil e a História do Continente Africano nos ensinos fundamental e médio das redes estaduais e municipais de ensino”<sup>62</sup> (Santos, 2005, p. 26).

Por fim, em 2003, sob a presidência de Lula, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº9.394/1996 – foi alterada pela Lei nº10.639 de 2003 que incorporou no currículo oficial de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Posteriormente, em 2008, foi incluído o estudo dos povos indígenas no Brasil, por meio da Lei nº11.645/2008. Estas leis fazem parte de um histórico de luta anti-racistas dos movimentos sociais negros na busca pelo reconhecimento das injustiças e discriminações raciais contra os negros no Brasil, assim comoda história, da dignidade e da luta dos negros e também dos povos indígenas no Brasil para

---

<sup>62</sup> O Texto de Sales Augusto dos Santos (2005) traz uma relação destas leis municipais e estaduais que foram sancionadas na década de 1990, e que versam sobre o ensino de disciplinas que valorizem os aspectos sociais, culturais e políticos da participação do negro na formação do Brasil.

a construção de um ensino democrático. Entretanto, a luta não para por aí, pois, como ressaltou Santos, torná-las obrigatórias não é condição suficiente para a sua implementação de fato:

Os movimentos sociais negros, bem como muitos intelectuais negros engajados na luta anti-racismo, levaram mais de meio século para conseguir a obrigatoriedade do estudo da história do continente africano e dos africanos, da luta dos negros no Brasil, da cultura negra brasileira e do negro na formação da sociedade nacional brasileira. Contudo, torná-los obrigatórios, embora seja condição necessária, não é condição suficiente para a sua implementação de fato. Segundo o nosso entendimento, a Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, apresenta falhas que podem inviabilizar o seu real objetivo, qual seja, a valorização dos negros e o fim do embranquecimento cultural do sistema de ensino brasileiro. [...] Pensamos que é preciso não somente melhorar esta lei, considerando as falhas que apontamos acima, mas, principalmente, que é preciso uma pressão constante dos movimentos sociais negros e dos intelectuais engajados na luta anti-racismo junto ao Estado Brasileiro para que esta Lei não se transforme em letra morta do nosso sistema jurídico. Ou seja, é preciso mais do que nunca pressão sobre os governos municipais, estaduais e federal para que esta Lei seja executável (Santos, 2005, p.34-35).

Em 2014, vemos mais um avanço neste cenário de lutas do Movimento Negro, conforme destacou Elisa Larkin Nascimento (2016):

O Ministério da Educação criou o Programa Acadêmico Abdias Nascimento visando estender a alunos negros, indígenas e com deficiência a oportunidade de estudos no exterior. Empresas do setor privado vêm implantando, muitas vezes em parceria com organizações da sociedade civil e do movimento negro, programas de inclusão no mercado de trabalho que enriquecem e dinamizam o ambiente social do trabalho. Todos esses avanços são resultados da ação do movimento social no combate ao racismo a que Abdias Nascimento dedicou sua vida (Nascimento, 2016, p. 215).

Observa-se, portanto, que a Lei federal nº 12.711/2012 respondeu a uma demanda que foi sendo construída em antecedentes sociais e históricos. Algumas discussões e acontecimentos voltados para a questão da discriminação, desigualdades raciais e sociais implicaram no delineamento desta política hoje. E, como destacado, a atuação do Movimento Negro – que não se restringiu às demandas das pessoas negras – foi basilar na discussão sobre desigualdade racial que incluiu de maneira central em sua agenda a demanda das políticas de ação afirmativa até, por fim, culminar na aprovação da Lei de Cotas, tornando-as obrigatórias em todo o sistema federal de ensino. Mas, conforme destacou Rosana Heringer, embora as cotas sejam a versão mais simplificada das medidas de ação afirmativa, é necessário propor muito mais do que cotas numéricas ou percentuais a serem preenchidos pela população negra em diferentes instâncias da sociedade para se atingir uma maior igualdade racial no país (Heringer, 2002a, p. 58).

Este capítulo apresentou uma discussão sobre ações afirmativas, contextualizando-a e enfatizando a trajetória e os debates que abriram caminhos para a instituição da Lei de Cotas no

Brasil. Além disto, trouxe para a cena a importância do Movimento Negro neste processo de luta por políticas afirmativas capazes de romper com a desigualdade racial no Brasil. O próximo capítulo se desdobra para a apresentação e análise do ensino superior, esfera em que a Lei de Cotas atua. É realizada uma contextualização do que é este nível de ensino, como ele funciona, o impacto das políticas educacionais para este ensino e suas principais questões do tempo presente, além de discutir sobre qual o papel da universidade na sociedade. Posteriormente a análise se volta especificamente para a UFRRJ e a implementação da Política de Cotas na Instituição.

## **4. CAPÍTULO II – O Ensino Superior, a Universidade e a Política de Cotas na UFRRJ.**

Este capítulo está voltado para compreensões acerca do ensino superior, do papel da universidade, a UFRRJ e os desdobramentos da Lei de Cotas na referida Instituição - objeto de estudo desta pesquisa. Num primeiro momento é apresentado o ensino superior, se guiando para os aspectos históricos gerais da educação superior, o impacto das políticas educacionais para este ensino e questões fundamentais a respeito de sua expansão. É realizado também um panorama atual da mesma e da universidade dentro do contexto político e econômico nas últimas décadas, e o seu processo de democratização. Posteriormente o estudo se desloca para o contexto da UFRRJ, trazendo sua trajetória enquanto instituição pública de ensino superior, suas características e mudança do seu perfil institucional ao longo do tempo. E, por fim, ao final do capítulo, a pesquisa investiga a Lei de Cotas na Instituição, historicizando a e examinando o seu processo de implementação.

### **4.1. Fundamentos do ensino superior**

O ensino superior possui o papel de produtor de conhecimento e de inovação, com variados impactos sobre o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade. Por isso ele é considerado estratégico para as sociedades contemporâneas (Menicucci, 2018, p. 137). O estabelecimento do ensino superior no Brasil é resultado de um processo de construção constante e de ressignificações ao longo do tempo. Assim como as normas que estruturam a sociedade são

frutos de conflitos e disputas de posições discursivas ideológicas que conduzem a ação do Estado, a educação também é fruto e faz parte deste campo de disputa. Como por exemplo, o próprio campo do currículo educacional é um campo de conflitos e disputas permanente.

Ao longo da história da educação é possível notar diferentes forças econômicas, políticas e culturais que buscaram moldar os objetivos educacionais por meio do currículo. O currículo não é um campo neutro, ele é resultado de um processo histórico, é uma construção social que está relacionada às diversas estruturas de uma sociedade, sejam elas estruturas políticas, econômicas, sociais, culturais, de gênero, raça e também às relações de poder. Neste aspecto, as teorias críticas colocaram em questão os pressupostos dos tradicionais arranjos sociais educacionais. Elas “desconfiam do *status quo*, responsabilizando-o pelas desigualdades e injustiças sociais” (Silva, 2005, p. 30). Em uma perspectiva de currículos pós-críticos, por exemplo, leva em consideração o papel da cultura, do gênero, da raça e etnia no processo de produção e reprodução da desigualdade, baseada em formas textuais e discursivas de análise. Eles questionam não somente o acesso à educação e ao currículo, mas principalmente, ao tipo de conhecimento que o currículo abriga, desconstruindo as narrativas hegemônicas de identidade que constituem o currículo. A mudança curricular que promoveu o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nas grades curriculares por meio das Leis nº10.639/03 e nº11.645/08, abordadas no capítulo anterior, são resultados dessas disputas e conflitos curriculares. E a própria presença de mais corpos negros no ensino superior brasileiro tem como um dos desdobramentos o tensionamento destes currículos.

Conforme discutido no capítulo anterior, segundo Nancy Fraser (2006; 2007; 2013), a transformação efetiva da estrutura da desigualdade em uma sociedade precisa dar conta de três categorias horizontalmente: *redistribuição, reconhecimento e representação*. Vivemos em um país que teve leis explicitamente discriminatórias na educação, como por exemplo, a Lei de 1837 que impedia os negros de irem para a escola. A Lei nº 1, de 14 de janeiro de 1837 dizia que eram “proibidos de frequentar as escolas públicas: Primeiro: pessoas que padecem de moléstias contagiosas. Segundo: os escravos e os pretos africanos, ainda que sejam livres ou libertos”. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 138, definia como incumbência da União, dos Estados e dos Municípios o estímulo da educação eugênica. A defesa da educação eugênica era presente, como se pode observar o discurso do parlamentar Pacheco e Silva (1934):

No que tange a educação eugênica, e a sua importância na saúde da raça, é o bastante, para demonstrar a sua magnitude, citar uma das proposições da Sociedade Alemã de Higiene Racial. A condição imprescindível para a consecução dos fins da higiene racial é a instrução e a educação eugênica. Todas as escolas frequentadas pela mocidade devem ter cursos suficientes de Biologia e Eugenia. Todas as escolas superiores devem ser dotadas de cadeiras especiais para o estudo da hereditariedade humana e higiene racial (Eugenia), com possibilidades de pesquisas. A Eugenia deve constituir tema de ensino e de exame para os médicos e para as outras profissões, as quais assiste o dever de esclarecer o povo. (...) como complemento da educação eugênica, cumpre também aos poderes públicos cuidar da educação sexual, esclarecer o povo (Pacheco e Silva, 1934).

Para o professor Alain Kaly (2022), não é possível estudar os flagelos decorrentes destas consequências sem que o Estado seja o elemento central da análise. Foi o Estado que produziu a marginalidade e a marginalização cívica, cidadã e jurídica, o empobrecimento, a pobreza material e humana do povo negro. De acordo com o professor, o Estado criou a ponte para que os negros só pudessem se deslocar da Casa Grande para a favelização generalizada, criando assim as condições lógicas para a transmissão, de uma geração para a seguinte, da pobreza estabelecida e da cultura da pobreza (Kaly, 2022, p. 15).

Por isso, a conquista de leis como essas se enquadram nas ações de caráter afirmativo necessárias diante de uma história de longa duração de discriminação institucionalizada, trazendo reconhecimento, redistribuição e representação, atuando como um *remédio transformativo*.

Portanto, para analisar o ensino superior brasileiro, torna-se importante perceber essas disputas, os contextos político-institucionais, examinar os conceitos e as concepções de universidade no país e sua função na sociedade. Além também de entender os aspectos históricos e políticos relacionados à educação superior em níveis nacionais e internacionais para compreender as intervenções do Estado nas políticas públicas em educação no país. De acordo com Marques (2014),

a educação é parte da sociedade; qualquer que ela seja, tenha sido ou venha a ser. Para entendê-la é imprescindível mergulhar em sua história e nas especificidades que a tornaram o que é no presente. Mas para entender o seu sentido mais profundo, é preciso buscar este todo maior de que faz parte, a sociedade que a perpassa (Marques, 2014, p. 756).

E, conforme destacaram as professoras em educação da UFRRJ, Aline Moura e Andreia Cruz (2021), as mudanças na educação acompanham as transformações políticas, econômicas, sociais e culturais na sociedade brasileira, assim como também a universidade. “Para se pensar a universidade, é preciso compreender que esta consiste em uma instituição que se articula direta



ou indiretamente aos interesses de uma sociedade e que segue alguns parâmetros e condições para além de suas funções e papéis” (Moura e Cruz, 2021, p. 12953). “A forma como a universidade se organiza e se estrutura é a forma como a sociedade se organiza em sua complexidade” (Fernandes, 2010 *apud* Moura e Cruz, 2021, p. 12954).

Inicialmente, podemos analisar a educação superior vigente em nossa sociedade a partir de dois instrumentos normativos que foram estabelecidos ao final do século XX, que foram a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9394/1996. De acordo com a nossa Constituição de 1988, a educação, segundo o artigo 205, é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A educação é concebida como um direito público subjetivo. Dispomos de acesso gratuito em todos os níveis da educação, sendo a educação básica obrigatória e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (Brasil, 1996).

Dentre deste contexto, enfatizar a educação como direito subjetivo de cada indivíduo, nas reflexões do professor Miguel Arroyo (2015), impede o reconhecimento dos direitos coletivos e da educação como direito coletivo. Por isso torna-se urgente pensar e também garantir o direito à educação para além de “um direito individual e reconhecê-lo como um direito de coletivos” (Arroyo, 2015, p. 21, 23).

Segundo o autor, entendemos que estamos diante de uma nova segregação social e racial que se desdobra em uma tensão entre a afirmação e a negação dos direitos humanos e reduz o direito à educação ao mínimo. Para o autor, lutar por justiça educacional está vinculada à luta e à denúncia da segregação social e racial. “A história dos tempos insatisfatórios na garantia do direito à educação coincide com a história dos tempos insatisfatórios do reconhecimento positivo dos coletivos populares. Uma injustiça social que precisa ser denunciada e combatida” (Arroyo, 2015, p. 17).

Reconstruções históricas de nosso sistema escolar – da educação infantil à universidade – têm mostrado que o direito popular à educação segue a histórica marginalização e segregação social e racial dos direitos sociais, econômicos, políticos, segregação tão persistente na cultura e na estrutura elitistas, conservadoras. É preciso colocar, entretanto, como ponto de partida, que a luta pelo direito à educação nos obriga a superar a visão dos educandos, das famílias e de seus grupos sociais como vítimas

passivas da segregação. Somos obrigados a reconhecer suas resistências e suas afirmações como sujeitos do direito à educação (Arroyo, 2015, p. 18).

O autor ressalta que é preciso reconhecer que o direito à educação enfrenta as ilusões e os desafios dos direitos humanos (Santos; Chauí, 2013, *apud* Arroyo, 2015, p. 20). A luta dos movimentos sociais destaca o direito à educação sempre atrelada às lutas pelos direitos humanos mais básicos, como o direito à vida, trabalho, terra, território, igualdade, justiça etc. Sendo, portanto, necessário superar a visão dos direitos humanos e do direito à educação como direitos individuais. Para Arroyo (2015), a histórica segregação social e racial dos grupos sociais discriminados marcou e continua marcando a lenta garantia de seus direitos humanos e de seu direito à educação, à escola e à universidade (Arroyo, 2015, p. 20, 27).

A educação superior ganhou pouco destaque na Constituição de 1988, dispondo genericamente no artigo 207 sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, e ainda ressaltou a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas mesmas. Na LDB, a principal lei que rege a educação no Brasil, do artigo 43 ao 57, o papel do ensino superior ganhou mais contorno e clareza, principalmente nos aspectos regulatórios da União. No artigo 43 são apresentadas as finalidades da educação superior, posteriormente são definidos os cursos e os programas. O artigo 45 estabelece que a educação superior seja ministrada por instituições de ensino superior públicas ou privadas, seguindo até o artigo 57 discussões a respeito dos processos de autorização, supervisão, emissão de diplomas e o papel da União frente ao ensino superior.

O artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, nº. 9394/1996 define as finalidades atuais da educação superior brasileira, que são:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade Brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V- suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que não sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII - promover a extensão, abertura à participação da

população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição; VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (Brasil, 1996).

Importante destacar algumas de suas finalidades como, por exemplo: i) a formação de diplomados aptos para o mercado de trabalho; ii) a promoção da pesquisa e extensão; iii) o pleno atendimento da educação superior às necessidades da sociedade e do mercado de trabalho; iv) a universidade como uma instância clássica de constituição do conhecimento científico; v) o estímulo ao conhecimento crítico dos problemas nacionais e regionais; e vi) o estabelecimento de uma relação recíproca com a comunidade. Tais finalidades podem ser concebidas como posições eleitas a partir de um momento histórico social e econômico vivido para que o ensino superior se estabelecesse desta forma na educação.

O ensino superior é composto quanto à sua administração por instituições mantidas pelo Poder Público nas formas Federal, Estadual ou Municipal e instituições administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, como as comunitárias, confessionais ou filantrópicas e particulares em sentido estrito. Quanto à organização acadêmica<sup>63</sup>, as instituições de ensino são credenciadas como Faculdades, Centros Universitários e Universidades. Compreende os cursos<sup>64</sup> sequenciais, de graduação, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* e de extensão. Em relação à modalidade de ensino, faz-se presencial, semipresencial e a distância<sup>65</sup>. Além disso, os órgãos federais de educação superior também compõem o sistema de ensino superior.

O processo de seleção para ingresso nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior é variado, tendo como requisito obrigatório e comum a todas, a finalização do ensino médio. Entretanto, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tem se constituído como a principal forma de ingresso em grande parte das instituições públicas ou privadas, podendo ser também combinado a outros sistemas de seleção. Alguns programas destinados à ampliação do acesso à educação superior criados pelo Governo Federal também compõem a forma de ingresso dos estudantes. Programas como o PROUNI – Programa Universidade para Todos – que oferece bolsas de estudo em instituições particulares para cursos de graduação e sequenciais de formação

---

<sup>63</sup> Artigo 15 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

<sup>64</sup> Artigo 44 da LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

<sup>65</sup> Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

específica; o FIES – Fundo de Financiamento Estudantil – que oferece financiamento para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, permitindo o pagamento após a sua conclusão e o SISU – Sistema de Seleção Unificado – que é um programa de processo seletivo automatizado que oferece vagas em universidades públicas utilizando-se as notas do Enem para definir a classificação de cada candidato.

A legislação atual possibilita o delineamento de diversas configurações de instituições de educação superior, desde que atendidos os padrões mínimos de qualidade pautados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Importante destacar que entre os cinco eixos de análise do SINAES, uma das dimensões que abrangem a avaliação institucional está a da Responsabilidade Social da Instituição: “III – A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural” (NOTA TÉCNICA INEP/DAES/CONAES nº 065). Pode-se complementar o entendimento deste item da Nota Técnica, no que diz respeito ao que se refere à responsabilidade social de uma instituição, a sua maior aderência ao território em que faz parte, contribuindo para a inclusão social, para o desenvolvimento econômico e social, a defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural principalmente do território em que ela está inserida.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da instituição também é objeto de avaliação, que deverá abarcar as relações com a sociedade e comunidade, além também dos atributos de toda a infraestrutura da instituição, questões relacionadas à educação inclusiva, sustentabilidade, etc. O procedimento da avaliação consiste em instrumentos diversificados dentre os quais a autoavaliação é um deles. Dentro deste contexto, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE – no ensino superior compõe parte da avaliação dos cursos das instituições em que, ao final de toda a avaliação é gerado um conceito. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – é o responsável por toda esta avaliação.

O exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino é disposto no Decreto nº 9.235/2017. De acordo com o seu 1º§, a regulação será realizada por meio de atos autorizativos de funcionamento de IES e de oferta de cursos superiores de graduação e de

pós-graduação *lato sensu* no sistema federal de ensino, a fim de promover a igualdade de condições de acesso, de garantir o padrão de qualidade das instituições e dos cursos e de estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

As universidades, conforme menciona o artigo 207 da Constituição de 1988, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Obedecem ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participam os segmentos da comunidade institucional, local e regional (Brasil, 1996).

Além desses, outros diversos dispositivos regulatórios regem e compõem o sistema de ensino superior, entre leis, normas, decretos, pareceres e declarações. Como por exemplo, a Lei nº 9131/1995 que institui o Conselho Nacional de Educação – CNE – que auxilia o MEC na formulação e avaliação da política nacional da educação, o Plano Nacional da Educação – PNE –, instituído pela Lei nº 10.172/2001, e atualmente pela Lei nº 13.005/2014, que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional compreendidas entre os anos 2014 a 2024. Neste período, para a educação superior foram fixadas as metas 12, 13 e 14 que pontuam a respeito do aumento da taxa de matrícula assegurando a qualidade da oferta e expansão das novas matrículas para 40% no segmento público; ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75% além de elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.

De acordo com o texto do PNE:

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo (Brasil, 2001).

## 4.2. O desenvolvimento e a expansão do ensino superior

Outras características e questões ligadas ao cenário do ensino superior brasileiro podem ser observadas no estudo do sociólogo e professor Luiz Antônio Cunha (2000) que destacou importantes eventos históricos ao longo da trajetória do ensino superior e a universidade no Brasil. O texto faz um retrato deste cenário e aponta que ele é demarcado por fragmentações institucionais e privatizações (Cunha, 2000, p. 152). Um cenário fragmentado, pois temos vários modelos institucionais de ensino superior, e privatista porque temos em maior número a presença de instituições privadas do cenário do ensino superior no Brasil.

A origem do ensino superior no Brasil – América Portuguesa – foi datada em 1550, quando foi instituído pelos jesuítas na Bahia o primeiro estabelecimento de ensino superior no Brasil. Destinado aos filhos de funcionários públicos, de senhores de engenho, de criadores de gado etc., ou seja, à elite da sociedade da época era oferecido o ensino das primeiras letras e o ensino secundário. O ensino superior brasileiro como conhecemos hoje descendeu da “multiplicação e da diferenciação das instituições criadas ao início do século XIX, quando foi atribuído ao Brasil o *status* de Reino Unido a Portugal e Algarve” (Cunha, 2000, p. 153). O autor apresenta um novo momento do ensino superior no Brasil a partir de 1808, com a transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil correlata ao surgimento do Estado nacional. Então, no lugar de universidades foram criadas cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais: Medicina na Bahia e no Rio de Janeiro em 1808; e, dois anos depois, de Engenharia, embutidas na Academia Militar, no Rio de Janeiro. Cinco anos após a independência, o imperador Pedro I acrescentou os Cursos Jurídicos em Olinda e em São Paulo, completando a tríade dos cursos profissionais superiores que por tanto tempo dominaram o panorama do ensino superior no país: Medicina, Engenharia e Direito. E então, o ensino superior foi se desenvolvendo pela multiplicação dessas faculdades isoladas (Cunha, 2000, p. 153-155).

Segundo Cunha (2000), nenhuma instituição com o *status* de universidade existiu no período colonial nem no imperial, embora neste último período tivessem propostas de criação, entretanto, sem sucesso. A primeira universidade foi criada em Manaus, no estado do Amazonas em 1909, durante o curto período de prosperidade gerada pela exploração da borracha.

Resultado da iniciativa de grupos privados, a Universidade de Manaus ofereceu cursos de Engenharia, Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia e de formação de oficiais da Guarda Nacional. O esgotamento da prosperidade econômica na região levou ao fim da instituição, em 1926, da qual restou apenas a Faculdade de Direito, incorporada em 1962 à recém-criada Universidade Federal do Amazonas (Cunha, 2000, p. 162).

Posteriormente foram criadas a Universidade de São Paulo em 1911 e, em 1912, em Curitiba, no Paraná, a terceira universidade do país. Entretanto não se sustentaram e foram dissolvidas. A primeira universidade no Brasil duradoura foi a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada em 1920.

A nova universidade resultou da reunião das faculdades federais de Medicina e de Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810), e de uma faculdade de Direito, resultado da fusão e da federalização de duas instituições privadas existentes na capital do país. Ou seja, a reunião das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito deu origem à primeira universidade duradoura no Brasil, modelo para a quase totalidade das que se seguiram (Cunha, 2000, p. 163).

Em 1930 o país possuía duas universidades, a do Rio de Janeiro e a de Minas Gerais. Neste período o Governo Federal elaborou seu primeiro projeto universitário, promulgando o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto-lei nº19.851/31); organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto-lei nº19.852/31) e a criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto-lei nº 19.850/31). Em 1945, ao final da Era Vargas eram cinco as instituições universitárias em meio a dezenas de faculdades isoladas.

O que se deu, então, foi a consumação de uma expansão do ensino superior voltada mais para atender às necessidades de deslocamento de velhos privilégios para as ascendentes camadas médias urbanas, dispostas a ocupar, atuando como profissionais liberais, os papéis intelectuais políticos, burocráticos e técnicos abertos a partir da nova ideologia política do pós-1930, que seria conhecida por nacional-desenvolvimentismo. Com essas características, a expansão dos anos 1930 resultou em uma agregação meramente quantitativa de escolas superiores [...] (Silveira, 2011, p. 43).

A promulgação do Decreto 19.851/1931, “denominado pretensiosamente de Estatuto das Universidades Brasileiras, foi o desdobramento no campo do ensino superior da centralização político administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação” (Cunha, 2000, p. 165). Este decreto estabeleceu os padrões de organização de todas as instituições de ensino superior, universitárias e não universitárias:

A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário e do reitor. [...] O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior para que, dentre eles, o ministro da Educação escolhesse o reitor. Isso se a universidade fosse oficial. Se ela fosse livre teria a liberdade de nomear o reitor, mas o ministro poderia vetá-lo. [...] O corpo docente seria constituído, em termos gerais, de professores catedráticos, um para cada cadeira do curso, de

auxiliares de ensino (chefe de clínica, chefe de laboratório, assistente ou preparador) e de livre-docentes. Os privilégios do cargo de catedrático compreendiam a vitaliciedade e a inamovibilidade, ambas garantidas após 10 anos de exercício de cargo e aprovação em concurso de títulos. Os auxiliares de ensino, indicados pelo catedrático, de quem deveriam gozar a confiança, estariam obrigados a se submeter ao concurso de livre-docência, sob pena de desligamento (Cunha, 2000, p. 166).

Durante o desenvolvimento das instituições de ensino superior no Brasil e suas relações com o Estado, surgiram críticas, principalmente por parte dos estudantes, com o ideário de Reforma Universitária, que num primeiro momento não foi aceita pelo governo de Getúlio Vargas. Entretanto, seu conteúdo reapareceu mais tarde no “‘Plano de sugestões para uma reforma Educacional Brasileira’, no congresso onde foi criada a União Nacional dos Estudantes” (UNE) (Cunha, 2000, p.169). A proposta possuía todo um projeto de política educacional contrário à política autoritária do governo, que consequentemente não foi aprovada. A proposta reformista, entretanto, “abriu caminho para uma crítica mais radical do ensino superior brasileiro, que veio a ser retomada pelos estudantes nos anos 60, dessa vez ao lado de outros protagonistas - os professores e os pesquisadores” (Cunha, 2000, p.170). “Essa luta começa a tomar consistência por ocasião da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sobretudo na segunda metade dos anos 1950, com a discussão em torno da questão escola pública *versus* escola privada” (Fávero, 2006, p. 29).

Nesse contexto, a participação do movimento estudantil se dá de forma muito densa, o que torna difícil analisar a história do movimento da Reforma Universitária no Brasil sem que seja levada em conta essa participação. Dos seminários e de suas propostas, fica evidente a posição dos estudantes, através da UNE, de combater o caráter arcaico e elitista das instituições universitárias. Nesses seminários são discutidas questões relevantes como: a) autonomia universitária; b) participação dos corpos docente e discente na administração universitária, através de critério de proporcionalidade representativa; c) adoção do regime de trabalho em tempo integral para docentes; d) ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas; e) flexibilidade na organização de currículos (Fávero, 1994, p. 150- 151 *apud* Fávero, 2006, p. 29).

Na década de 1950 emergiram instituições que impulsionaram o desenvolvimento da ciência e da pesquisa, como o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (CRPEs), e, na década de 1960 a Reforma Universitária. “A política educacional liberal em prol do capital, conseguiu materializar suas críticas e implementar sua forma de organização no cenário educacional” (Moura e Cruz, 2021, p. 12954). Comumente, reformas são justificadas pelo viés econômico e de desenvolvimento nacional, e neste caso não foi diferente, pois o ensino superior possuía um papel estratégico no processo de desenvolvimento econômico.



Assim, foi somente às vésperas do golpe militar de 1964 que a reforma universitária passou a integrar o rol das “reformas de base”, projeto assumido pelos professores. “A reforma universitária era definida como necessária para neutralizar o poder das “cúpulas dirigentes da universidade”, pois elas estariam comprometidas com a “estrutura colonial e alienada em fase de superação”” (Cunha, 2000, p. 176).

Para o melhor cumprimento desse papel é que foram traçadas diretrizes de reforma, quase todas coincidentes com as demandas de modernização do ensino superior de setores do próprio Estado e das entidades de pesquisadores, a exemplo da SBPC: quebra das barreiras entre as faculdades da mesma universidade; criação de institutos de pesquisa; organização do regime departamental; trabalho docente e discente em tempo integral; extinção da cátedra vitalícia; estruturação da carreira docente a partir de cursos de pós-graduação, de tempo de serviço e de realizações profissionais; remuneração justa para os professores e assistência aos estudantes, como bolsas, alimentação, alojamento e trabalho remunerado dentro da universidade; incentivo à pesquisa científica, artística e filosófica. [...] Nas Cartas de 1962 e de 1963, apesar da diversidade de reivindicações e de opiniões, a plataforma de reivindicações estava formada pelos seguintes pontos relevantes: prioridade das instituições públicas sobre as privadas, por serem aquelas gratuitas e permitirem a convivência democrática de opiniões conflitantes; supressão dos exames vestibulares, vistos como barreiras discriminatórias em termos econômicos; abandono da exigência de tempo integral para os estudantes, pois a realidade brasileira estava a exigir sua participação mais fora da universidade do que dentro dela, em especial na alfabetização do povo; um terço dos membros dos colegiados universitários com direito a voto para os estudantes; participação estudantil nas comissões de admissão e promoção de docentes; desistência da reivindicação da autonomia universitária entendida, agora, como perigosa para a democratização da instituição. Em sintonia com a plataforma anterior, defendia-se a escolha dos reitores das universidades públicas pelo conselho universitário, cabendo ao governo apenas a nomeação dos eleitos (Cunha, 2000, p. 176 e 177).

A reforma do ensino ficou conhecida como Reforma Universitária de 1968<sup>66</sup> e propiciou condições institucionais para a efetiva criação da instituição universitária no Brasil. Até então, existiam somente faculdades isoladas ou ligadas por laços mais simbólicos do que propriamente acadêmicos. Cunha (2000) ressalta que no período da ditadura militar – iniciado em 1964 – que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu o maior impulso, entretanto, o regime autoritário provocou efeitos contraditórios nas instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica: nomeação de interventores; restrição da autonomia administrativa e financeira; controle policial também para os currículos; as entidades estudantis foram severamente cerceadas, contribuindo para que jovens fossem atraídos para a luta armada, etc. (p. 178). O Decreto nº 4.464/64 extinguiu a UNE, o Decreto nº 228/67 limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito de cada universidade; o Decreto n. 477/69 impôs

---

<sup>66</sup> Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 e Lei nº 5.539 de 27 de novembro de 1968 (Estatuto do Magistério Superior Federal).

severas punições aos estudantes, professores ou funcionários que desenvolvessem atividades consideradas hostis ao regime militar; a criação, no interior do MEC, de uma divisão de segurança e informação para fiscalizar as atividades políticas de professores e estudantes nas instituições; aposentadorias compulsórias de professores considerados nocivos ao regime militar em várias universidades públicas (Martins, 2009, p. 18). “De outro lado, no entanto, uma aliança tácita entre docentes e pesquisadores experientes fez com que as agências de fomento ampliassem em muito os recursos destinados à pós-graduação” (Cunha, 2000, p. 179).

Ocorrida em 1968, instituída pelo então presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, a Reforma Universitária carregava propostas de modernização e de expansão do ensino superior, e mais do que isso, a reforma pretendia inserir as universidades na lógica racionalizadora do capital (Moura e Cruz, 2021).

a universidade brasileira, em função da Reforma, sofreu um esmagamento de sua principal atribuição, que é a de contemplar o Ensino Superior de modo democrático e com qualidade. A Reforma Universitária de 1968, portanto, se caracterizou pela ideia racionalizadora da formação universitária que, atrelada ao projeto desenvolvimentista implantado no país, além de não melhorar a instituição pública, não foi capaz de promover a democratização do ensino superior (Moura e Cruz, 2021, p. 12958).

Esta reforma produziu efeitos inovadores, mas também abriu condições para o surgimento de um ensino privado, pois a criação de novas universidades particulares foi impulsionada pela nova legislação do ensino superior, e de instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizantes e distanciados da atividade de pesquisa (Fernandes, 1975, p. 51-55 apud Martins, 2009, p. 17). E este novo ensino privado se estruturava nos modelos de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional, convertendo sua clientela em consumidores educacionais (Martins, 2009, p. 17).

Foi durante a ditadura que os programas de pós-graduação foram implementados nas universidades – inspirados no modelo norteamericano. “Os programas de pós-graduação vieram a constituir o verdadeiro motor da reforma da universidade brasileira, uma espécie de enclave moderno nas universidades arcaicas (se antigas) ou inexperientes em termos acadêmicos (se recentes)” (Cunha, 2000, p. 184).

Segundo Arthur Macedo *et al.* (2005), ex-reitor da UNESP e membro do Conselho Nacional de Educação e da Academia Brasileira de Educação, a Reforma Universitária implementou algumas inovações importantes apesar de sua natureza autoritária, antidemocrática e centralizadora (Macedo *et al.*, 2005, p. 129). Implantada durante o período ditatorial brasileiro, a reforma foi “de alto impacto, dada a forte repressão política a que foi submetida a instituição universitária no período de sua implantação e a natureza transformadora das medidas por ela introduzidas” (Macedo *et al.*, 2005, p. 129).

Assim, ao lado da reformulação da natureza dos exames vestibulares, que ao eliminar a figura do excedente apenas encobriu a dolorosa marca da exclusão característica das carreiras de alto prestígio social, houve a extinção da cátedra, o estabelecimento de uma carreira universitária aberta e baseada no mérito acadêmico, a instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa, e a criação dos colegiados de curso. [...] A reforma de 1968 privilegiou um modelo único de instituição de ensino superior no qual a pesquisa estava inserida no cotidiano acadêmico, e a extensão recebia uma função ainda pouco definida e de via única, restrita à transferência e resultados à sociedade e ao oferecimento, aos estudantes, de oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade. Suportado por um volume significativo de investimentos oficiais, o modelo de ensino superior subjacente à reforma de 1968 experimentou um grande crescimento durante a década de 1970 (Macedo *et al.*, 2005, p.129).

A Lei da Reforma Universitária estabeleceu que a universidade fosse o modelo de organização por excelência do ensino superior. Para Macedo *et al.* (2005), em decorrência do fracasso do projeto de modelo único de organização, ao longo dos anos 70, um conjunto de normas e regulamentos viabilizaram a expansão do sistema nacional de educação superior, criando faculdades isoladas. Neste processo, muitas instituições não universitárias, em sua maioria privadas, foram criadas durante este período. O autor explica que, essas instituições começaram a serem criadas para atender a uma demanda crescente por educação superior que se verificara impossível de ser atendida pela universidade, pública ou privada, cuja expansão era limitada pelos altos custos acarretados pelo princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa e pela dificuldade de manter em níveis adequados o investimento requerido pelo sistema público. Em 1980 o país contava com 65 universidades, 20 faculdades integradas e 797 estabelecimentos isolados, totalizando 882 instituições de ensino superior, e, 52,6% das matrículas eram em instituições não universitárias (Macedo *et al.*, 2005, p. 130).

Cunha (2000) aponta para as afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior que fizeram com que o Conselho Federal de Educação (CFE) assumisse uma feição crescentemente privatista, se empenhando em propiciar a

aceleração do crescimento dos estabelecimentos privados, a grande maioria isolados, contrariando a lei recentemente promulgada (Cunha, 2000, p. 180).

Além da já mencionada fragmentação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, a substituição das faculdades, escolas e institutos pelos centros foi o mais importante elemento da reestruturação das universidades brasileiras, especialmente das públicas. Combinada a esses elementos, a reforma universitária foi marcada pela reiterada tentativa de criação do *teacher's college* nas instituições brasileiras de ensino superior e na reestruturação de seu território (Cunha, 2000, p. 181).

Em relação a este último aspecto mencionado por Luiz Antônio Cunha (2000), ele explica que nos anos 60 as faculdades localizadas em pontos diversos das cidades foram transferidas para os *campi*, em geral situados nas periferias urbanas, quando não fora delas. O argumento era que a condição espacial era importante para que os objetivos econômicos da reforma universitária fossem alcançados. Entre as vantagens do “*campus* suburbano” destacadas pelos consultores norte-americanos era por considerarem “adequado para **eliminar ou atenuar o que julgavam ser a excessiva politização dos estudantes das universidades brasileiras**” (Cunha, 2000, p.182. Destaque da autora).

O caminho inverso foi percorrido pelas universidades privadas, se expandindo até o limite máximo possível suas instalações no espaço urbano. “Embora esse processo segregacionista e monumentalista tenha sofrido uma inflexão ainda que tardia, os problemas advindos da segregação espacial das universidades públicas já não encontravam solução fácil nem barata” (Cunha, 2000, p. 183).

A Lei da Reforma Universitária determinou também que o ensino fosse indissociado da pesquisa, buscando evitar a existência de quadros de docentes distintos dos de pesquisadores, assim todo professor deveria ensinar e pesquisar ao mesmo tempo. Para isso foi incentivado o tempo integral e a dedicação exclusiva. “Assim, a pós-graduação e a pesquisa, articulados à carreira docente, produziram uma mudança qualitativa do magistério universitário, não só nas universidades federais como também, nas estaduais e nas privadas” (Cunha, 2000, p. 188)

A partir da década de 1990, num contexto político e econômico liberal na qual o país se adaptava, já na vigência da Constituição de 1988, nota-se um crescimento e uma aceleração do sistema educacional, totalizando 2260 instituições de ensino superior entre os anos 2000 e 2005. A Carta Magna consagrou os princípios da autonomia universitária e da indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão. Foram fixadas normas básicas da participação do setor privado na

oferta de ensino, além da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional que promoveu uma ampla diversificação do sistema de ensino superior, instituindo novas modalidades de cursos e programas, e estabelecendo os fundamentos para a construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior (Macedo *et al.*, 2005, p. 130).

Segundo Joseneide Cavalcante (2000), a LDB de 1996

apresentou-se como uma reordenação do sistema educacional por inteiro e abre um conjunto de inovações que podem fazer o acesso ao ensino superior menos elitista. Por exemplo, a obrigatoriedade de cursos noturnos nas instituições públicas, a regulamentação e institucionalização da educação à distância, a criação dos Institutos Superiores de Educação para a formação do magistério para o ensino fundamental e médio, o apoio aos programas de educação superior continuada, os cursos superiores sequenciais, entre outros. Embora, ao tratar da educação superior, a LDB só utilize as expressões Instituições de Ensino Superior e Universidade, o Decreto nº 2.306/97, que a regulamenta, optou francamente pelo modelo triplice, já cogitado na década de 60 pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, desta vez sob a forma de universidade, centro universitário e instituições não-universitárias de educação superior (estas compreendendo as faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores) (Cavalcante, 2000, p. 12).

A universidade foi caracterizada na Constituição de 1988 por sua indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, também disposto no artigo 8º do Decreto nº 3860/2001. É a presença regular desses três tipos de atividades que garante o *status* de universidade. É caracterizada também “por sua produção e por seu corpo docente, podendo especializar-se por campo do saber. Pelo menos um terço de seu corpo docente deverá ter estudos pós-graduados. A mesma proporção dos docentes deverá ser contratada em regime de tempo integral” (Cunha, 2000, p. 189).

No que tange à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na universidade, Macedo *et al.* (2005) ressalta que ele deve ser compreendido como um conceito:

Em lugar de uma simples ou mesmo simplória reafirmação desse princípio, o projeto de uma autêntica reforma universitária deve explicitar que ele é na verdade um conceito, que não se reduz ao processo de produção de novos conhecimentos ou à realização de atividades para solucionar problemas sociais. Assim entendido, requer abordagem interdisciplinar, diálogo interinstitucional, organização curricular que contemple conteúdos básicos da área de conhecimento relacionada à formação profissional e que acolha a contribuição de ciências conexas. Enquanto conceito, ele requer o desenvolvimento de atitudes em relação ao desenvolvimento científico, às transformações advindas da tecnologia e aos rumos da sociedade contemporânea (Macedo *et al.*, 2005, p.138).

A partir do Decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997 – revogado pelo Decreto nº 9.235/2017 – que dispôs sobre a diversificação das instituições, possibilitou a criação de

diferentes instituições acadêmicas de educação superior como: os centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. Entretanto, para tais instituições não era obrigatório desenvolver as funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão. Esta obrigação foi destinada somente para as universidades.

Sobre o desenvolvimento de metodologias de avaliação da qualidade do ensino superior nacional, Macedo *et al.* (2005) ressalta a importância de ser aprimorada para vencer as dificuldades que decorrem da dimensão e da heterogeneidade do sistema nacional e da sua implantação recente em nosso meio. E ainda reclama a necessidade de repensar a política educacional nacional, uma vez que, o modelo implantado com a reforma universitária de 1968 se encontra esgotado (Macedo *et al.*, 2005, p. 131 -132).

Segundo Cunha (2000), a avaliação institucional surgiu no Brasil, na pós-graduação em 1976 quando foi realizada a primeira avaliação por comissões organizadas pela Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – Capes, do Ministério de Educação. Na segunda metade da década de 80 surgiram propostas para que esta avaliação pudesse ser estendida ao ensino de graduação e até mesmo a todas as universidades (Cunha, 2000, p. 189 -190).

Em 1993, o Ministério da Educação criou o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), com o objetivo de incentivar a autoavaliação das instituições. Esta compreenderia a fase inicial do processo que se estenderia a todas as dimensões da instituição, sendo complementada com a avaliação externa. Na década de 90, a avaliação externa da educação superior brasileira era fundamentada no Censo Educacional e na Análise das Condições de Ensino, além do Provão – Exame Nacional de Cursos (ENC)<sup>67</sup>. E, desde 2004 foi instituído o já mencionado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (Macedo *et al.*, 2005, p. 133-134). Cunha (2000) chama a atenção para a utilização dos resultados da avaliação das universidades públicas para fins de distribuição de recursos financeiros vir a constituir em importante reforço da desigual distribuição de recursos acadêmicos no território nacional, beneficiando as instituições situadas no eixo Rio de Janeiro - São Paulo (Cunha, 2000, p. 197).

Observa-se então que uma das principais propostas nas políticas educacionais da década de 1990 baseava-se na expansão do ensino superior, e é necessário enfatizar que expansão do

---

<sup>67</sup> Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995.

ensino superior não é sinônimo de democratização. Nos anos finais da mesma década, iniciou-se uma busca por elevar os índices de escolarização da sociedade brasileira, especificamente após o Consenso de Washington<sup>68</sup>, nas definições postas pelos organismos internacionais, BIRD – Banco Nacional para a Reconstrução e Desenvolvimento –, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – e FMI – Fundo Monetário Internacional – numa conjuntura de tendências neoliberais postas como receita para os países subdesenvolvidos. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ocorreu então a diversificação do ensino superior. A educação superior à distância, a classificação em Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Institutos Superiores ou Escolas Superiores permitiram a expansão das instituições de ensino superior privadas, a privatização e os cursos tecnológicos são frutos deste contexto, pois consideravam uma via necessária para o desenvolvimento econômico, articulando educação, privatização e mercado de trabalho. Contudo, sabemos que o desenvolvimento de um país não se restringe somente ao seu crescimento econômico.

Para Gomes (2008, p. 47), o governo FHC teve como marca registrada “uma política neoliberal-conservadora, marcada pela competitividade, descontrola das IES, pelo pressuposto das forças e mecanismos puros de mercado para realizar a distribuição dos bens educacionais e uma forte clivagem entre o público e o privado”. Essa política significou prejuízos para o ensino superior público, pois permitiu a ampliação da privatização da oferta da educação superior. Essa ação acarretou para as universidades federais a redução das matrículas, um processo nunca vivenciado por essas instituições. Além disso, significou “uma alteração profunda no *modus operandi* da condição acadêmica, a qual veio consolidar uma lógica competitiva e individualista do trabalho e da produção docentes no âmbito das universidades federais” (Gomes, 2008, p. 27) (Moura e Cruz, 2020, p. 229).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)<sup>69</sup>, criado em 1999, substituindo o Programa de Crédito Educativo (CREDUC) de 1975, foi criado com o objetivo de garantir o financiamento parcial ou total dos estudos de alunos que desejavam ingressar no ensino superior em universidades privadas e que atendessem aos critérios de classificação do programa, iniciando a quitação do financiamento somente após a conclusão do curso. O Exame Nacional de Cursos<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> O Consenso de Washington, ocorrido em novembro de 1989, foi um conjunto de dez grandes medidas políticas econômicas liberais formuladas durante uma reunião por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O Consenso preconizava a abertura comercial e financeira, elevadas taxas de juros, superávit primário e privatizações dos serviços, equipamentos e empresas públicas. Tratava-se de um conjunto de orientações ortodoxas de estabilização monetária e de reformas estruturais e/ou institucionais de orientação neoliberal que foram sobrepostas ao modelo desenvolvimentista brasileiro através de reestruturações institucionais e novos marcos regulatórios pró-mercado (Hirt e Ghibaudi, 2023, p. 11).

<sup>69</sup> Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

<sup>70</sup> Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

também fez parte da política educacional do governo do FHC, estabelecendo políticas de avaliação, as quais deveriam aferir a qualidade do ensino, dos cursos e instituições de ensino superior no país, além da criação do citado Conselho Nacional de Educação (CNE). Em 1994, na Espanha é emitida a Declaração de Salamanca que foi o pontapé inicial nas políticas educacionais inclusivas e valorativas no âmbito da diversidade, influenciando a elaboração da LDB em 1996. É também dentro deste contexto que o debate sobre políticas públicas em ações afirmativas se inicia no país, chamando a atenção para a promoção da democratização do ensino superior.

Assim, as análises da educação superior no Brasil no período FHC apontam para uma intrínseca articulação com as diretrizes do Banco Mundial, principalmente na década de 1990, ocorrendo o aprofundamento das políticas neoliberais na educação, de modo que esse período foi marcado também pela ampliação do espaço privado em atividades ligadas à produção econômica, bem como no campo dos direitos sociais, incluindo a educação. Nesse sentido, houve um aprofundamento da mercantilização da educação superior. Esse movimento se deu por meio da ampliação da expansão das instituições privadas, através da liberalização dos ‘serviços educacionais’ e da privatização interna das universidades públicas, por meio das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades nos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas, redirecionando as atividades de ensino, pesquisa e extensão (Moura e Cruz, 2020, p. 228).

Para o professor Roberto Leher (2010),

De fato, o governo Cardoso foi abertamente contra a educação pública. Sua gestão foi marcada por confrontos sistemáticos com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e com os sindicatos da educação. Seu desprezo pela educação popular o levou a confrontar o Plano Nacional de Educação (PNE), construído de forma participativa e criativa nos Congressos Nacionais de Educação (Coned). Sua opção inequívoca foi pela mercantilização da educação e pelo ajuste da educação de massa a um padrão de acumulação do capital que requer grande volume de trabalho simples. Desta feita, a comparação ocorre a partir do quadro de terra arrasada provocado pelo octanato Cardoso. Assim, um pequeno avanço aqui, outro ali, em especial se expresso em números que, conforme o positivismo vulgar, “não mentem jamais”, seriam a comprovação empírica da superioridade do governo Lula da Silva. Entretanto, tal método favorece a ocultação das principais nervuras que estruturam as políticas educacionais e seus nexos com o contexto histórico-social. Um “avanço” quantitativo em um dado indicador pode ser visto como elemento positivo, mas pode reforçar tendências outrora avaliadas como negativas. O governo Cardoso foi asperamente criticado pelo PT por ter ampliado as matrículas na educação superior privada a partir da concessão de empréstimos subsidiados aos estudantes pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). No entanto, as matrículas subsidiadas pelo Fies cresceram em ritmo ainda maior no governo Lula da Silva (Leher, 2010, p. 170-171).

Já no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 a ruptura esperada com as ações neoliberais do governo anterior não ocorreu, principalmente no cenário educacional. Entretanto, promoveu medidas e ações voltadas para a democratização do ensino superior, criou novas universidades públicas, expandiu o parque federal, intensificou a interiorização das



universidades públicas e apoiou o uso de novas tecnologias através da educação à distância para promover a formação docente e democratizar o ensino superior (Moura e Cruz, 2020, p. 229).

A dinâmica do 'lulismo', em síntese, configurou um período de conciliação de classes, pois jamais rompeu com o modelo econômico de subordinação ao capital financeiro, mas mostrou-se social por meio do uso de políticas focais, cotas e programas sociais conjunturais, além de haver implantado algumas políticas universais de Estado (Mancebo *et al.*, 2018, p. 02).

A partir dos anos 2000 observou-se uma expansão de políticas para a educação superior que contribuiu para o acesso de estudantes às instituições de nível superior, como já detalhadas no primeiro capítulo. O PROUNI em 2005, o REUNI em 2007 e para a educação à distância o sistema da UAB em 2006. Paralelamente, houve uma expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica, através da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. No ano de 2003, havia 45 universidades federais, em 2016, elas totalizavam 63, ou seja, 18 novas unidades foram criadas no período (Eurístenes, Feres Jr e Campos, 2016, p. 03). Em 2009 vimos a transformação do ENEM como o principal meio de ingresso dos estudantes nas instituições federais de ensino superior e em 2010 a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAE).

A mudança de governo, em 2003, acarretou a reorientação da política educacional, no sentido de fortalecer o ensino público, sobretudo nas universidades federais. Embora a gestão do primeiro ministro do novo governo não sinalizasse claramente a recuperação das instituições federais, a partir de 2004 foram colocadas em prática determinadas ações visando reverter a situação adversa em que estas se encontravam nos anos anteriores. Seu orçamento foi recuperado, houve implantação de novas unidades, contratação de novos docentes e funcionários mediante concurso público, cujos salários foram atualizados (Martins, 2009, p. 26).

Sobre este período, o professor Roberto Leher (2010) faz uma análise da educação no governo Lula da Silva partindo da discussão da sua eleição, do significado da *Carta aos brasileiros* e da composição inicial do governo, e delineia o modo como as lutas pela educação pública foram alteradas pela ação das entidades sindicais aliadas ao governo. O professor também discute a aliança com os setores dominantes para que estes pudessem ter maior peso da definição da educação brasileira, incorporando a agenda do Movimento Todos pela Educação no Plano de Desenvolvimento da Educação e difundindo as parcerias público-privadas nas universidades por meio da Lei de Inovação Tecnológica. Ainda faz uma reflexão sobre o Programa Universidade para Todos como um subsídio público para a mercantilização, e o fortalecimento do programa de empréstimos subsidiados para compra do serviço educacional, o FIES (Leher, 2010, p. 369-370).

O ProUni e o Fies estão em antípoda com os valores da esquerda. Em primeiro lugar, porque sustentam que a educação dos jovens trabalhadores é um serviço e, como tal,

além de ser muito lucrativo, como sublinhado anteriormente, contém os germes do projeto de sociabilidade desejado pelo capital. Em segundo lugar, pressupõem que para os “pobres” basta uma “educação de pobre”. Muitas instituições que participam do ProUni não poderiam estar funcionando caso houvesse controle social sobre as privadas. Ademais, o ProUni permite que, para os pobres, as instituições privadas forneçam cursos sequenciais, ou cursos ditos tecnológicos de curta duração, conferindo, absurdamente, diplomas e também oferta por meio de educação a distância. Em terceiro lugar, o ProUni e o Fies foram transformados nas principais estratégias do governo para a massificação da educação superior e, por isso, legitimam o sucateamento planejado e sistemático das universidades públicas, visto que a renúncia fiscal do Programa tem como contrapartida a estagnação ou, nos dois últimos anos, o crescimento quase que vegetativo dos recursos das federais. [...] A regressividade dos tributos faz com que os mais pobres paguem mais tributos que os mais ricos. Entretanto, as verbas públicas seguem sendo carregadas para os ricos, demonstrando o caráter classista do Estado e do governo Lula da Silva (Leher, 2010, p. 388-389).

Por esses e outros motivos, o autor declara que as iniciativas do governo Lula não romperam com o governo anterior. Pelo contrário, seguiram os trilhos da mesma política, com o apoio ao setor privado por meio de isenções tributárias, os contratos de gestão entre municípios, estados e MEC, a avaliação produtivista dos resultados (Enade, Enem, Saeb, Provinha Brasil), as medidas focalizadas, o entusiasmo pela educação à distância, a disjunção da formação profissional e do ensino propedêutico, o conceito rural proveniente do programa Escola Nova colombiano (Leher, 2010, p. 409).

São quinze anos de política social-liberal. A agenda de Cardoso foi radicalizada nas isenções tributárias para o setor empresarial (ProUni), na expansão da rede de educação tecnológica de curta duração (agora muito semelhante aos *community colleges* estadunidenses, inspirados no convênio de cooperação do MEC com a Usaid), no grau de massificação do uso da educação a distância (Universidade Aberta do Brasil, liberalização da modalidade no setor privado-mercantil), na expansão das matrículas das universidades federais por meio de um contrato de gestão – o Programa de Reestruturação das Universidades Federais – e no aprofundamento do deslocamento do par ciência e tecnologia como pesquisa e desenvolvimento (inovação), resignificando a universidade como lócus de venda de serviços de baixa relevância tecnológica e científica (Leher, 2010, p. 410).

Para Carvalho (2006), o foco do Prouni, por exemplo, era a qualidade da formação de mão de obra qualificada e a ênfase em suprir as necessidades do mercado globalizado sem se preocupar com a formação humana dos estudantes. Sendo, portanto, uma estratégia do governo em expandir o ensino superior privado. “O diagnóstico do aumento de vagas ociosas – no segmento privado –, combinado à procura por ensino superior das camadas de baixa renda, fundamentou a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares em troca da renúncia fiscal” (Carvalho, 2006, p. 995).

Kátia Lima (2011), professora de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), analisou as políticas promovidas pelo Banco Mundial para a educação superior dos países periféricos nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000. A autora considerou que as diretrizes centrais das políticas implementadas de diversificação das instituições de ensino superior, dos cursos e das fontes de financiamento pelo governo Luís Inácio Lula da Silva estavam em conformidade com a política do Banco Mundial para a “educação terciária”, particularmente no que se refere ao estímulo ao empresariamento da educação superior; à ampliação da privatização interna das universidades públicas e ao estabelecimento de contratos de gestão que alteram o financiamento e as diretrizes político-pedagógicas das universidades públicas, especialmente das universidades federais. Este processo resultou na desconstrução da educação pública brasileira como um direito social e na estruturação de um tipo de universidade adequada a atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil (Lima, 2011, p. 87).

O direito à educação é reconfigurado por meio da privatização em larga escala; do repasse (direto e indireto) dos recursos públicos ao setor privado, além de adoção da lógica empresarial como modelo de gestão nas instituições educacionais públicas, privilegiando a relação custo-benefício, a eficácia e a qualidade medidas pela relação com o mercado; de que são importantes referências, a certificação e a fragmentação do ensino e dos conhecimentos; o aligeiramento da formação profissional e a intensificação do trabalho docente. Um processo de reformulação que configurou a educação como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideológico-cultural de reprodução da concepção burguesa de mundo (Lima, 2011, p. 87).

Em uma crítica às escolhas de prioridades do Ministério da Educação, o professor Roberto Leher<sup>71</sup> apontou para o fato de que o MEC optou por conceder mais verbas às instituições privadas do que às universidades públicas.

Grande parte do orçamento do Ministério da Educação hoje está direcionado para o custeio dos fundos de investimento que controlam, que vieram adquirindo as instituições de educação superior privadas de natureza mercantil. Gostaria de destacar que são instituições que tem fins lucrativos. E hoje são instituições que, talvez fossem melhor denominadas não como instituições de ensino, mas como organizações financeiras, na medida em que são instituições controladas pelos fundos de investimentos (UFRJ, 2024).

---

<sup>71</sup> O professor Roberto Leher foi eleito reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2015, em um momento em que professores, técnicos e também estudantes estavam em greve. No discurso de sua posse, o docente ressaltou que as dificuldades orçamentárias pelas quais as Instituições Federais de Ensino estavam passando eram decorrentes da forte expansão pactuada com o Ministério da Educação em 2007, que não foi acompanhada de verbas na mesma proporção para a expansão no número de cursos e de estudantes. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AoQrbmLfrhE>.

De acordo com o docente, o MEC destinou R\$ 1 bilhão para o Fies em 2010 e R\$ 13,8 bilhões em 2014, enquanto as federais receberam R\$ 9 bilhões de 2007 a 2014. Em oito anos foram R\$ 9 bilhões para as universidades e, em um ano, R\$ 13,8 bilhões para os fundos de investimento que controlam essas organizações. A previsão orçamentária do Fies para 2015 é de R\$ 16 bilhões, e para 2017 é de R\$ 21 bilhões. Essa, nas palavras do professor, “é uma situação que exige escolha de prioridades, e a nossa voz é pela prioridade ao público” (UFRJ, 2024). A UFRJ teve R\$ 115 milhões para investimentos em 2011, mas o valor caiu para R\$ 61 milhões em 2014, e foi contingenciado, ou seja, todo o recurso de investimento foi subtraído para a composição do superávit primário do país. A falta de recursos afeta também os investimentos. “Isso explica, em grande parte, os esqueletos de prédios que estão incompletos, o porquê nós não conseguimos resolver o problema dos alojamentos que devem ser prioritariamente construídos, os restaurantes universitários” etc. (UFRJ, 2024).

A reformulação da educação superior no Brasil ocorreu a partir de um conjunto de leis, decretos e medidas provisórias, como por exemplo: o SINAES; a Lei de Inovação Tecnológica; o Projeto de Lei nº 3.627/2004; o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP), Lei n. 11.079/2004; os projetos de leis e decretos que tratam da reformulação da educação profissional e tecnológica; o ProUni; o Projeto de Lei n. 7.200/2006 - que trata da Reforma da Educação Superior; o Reuni; o “pacote da autonomia”, lançado em 2010 e composto pela Medida Provisória 495/2010 e pelos Decretos n. 7.232, 7.233 e 7.234/2010; a Medida Provisória n. 520, de 31 de dezembro de 2010 (Lima, 2011, p. 90). Para Kátia Lima (2011), o ProUni, o Fies, o ensino a distância, o projeto Escola na Fábrica, as universidades tecnológicas, os cursos sequenciais, os cursos de curta duração e o Reuni constituem importantes referências da política de ampliação de acesso à educação utilizada pelo Governo Federal para legitimar suas ações por intermédio de uma eficiente operação ideológica que as reveste de um ilusório verniz democrático-popular (Lima, 2011, p. 92).

A professora concluiu que existiu uma unidade na concepção de educação como “ensino terciário” concebida pelo Banco Mundial e também pelo governo brasileiro:

A análise dos documentos do BM e das políticas executadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva demonstra que está em curso um intenso processo de reforma neoliberal do Estado e da educação superior no Brasil. Não se trata de uma “imposição” dos organismos internacionais ou da subordinação do Brasil às determinações vindas “de fora”, ainda que o mecanismo das condicionalidades esteja presente nos acordos

firmados entre os governos brasileiros e o BM, mas de um “compartilhamento” da concepção de educação como “ensino terciário”. O que se evidencia, na primeira década do século 21, é a estruturação de um tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil. Uma estruturação que transita da privatização direta, passando pelo novo modelo de gestão, introduzido pelo padrão gerencial e coroado com a quebra de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a mercantilização do conhecimento. Um processo que configurou a educação superior como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideológico-cultural de reprodução da concepção burguesa de mundo (Lima, 2011, p. 92).

Os autores Diniz e Goergen (2019) analisam o estudo de Rhoades e Slaudhter e sua discussão sobre o ‘capitalismo acadêmico’ que tem permeado todo o ensino superior a partir do desenvolvimento, promoção e venda de produtos e inovações que atendam às necessidades da ‘indústria – mercado’ que distorcem a função social da educação superior. Embora o estudo se concentre no contexto norte-americano, Diniz e Goergen levantam os pontos convergentes com o contexto brasileiro, como a combinação entre economia neoliberal e o axioma da eficiência nos processos educacionais, bem como, o fomento às instituições privadas e sua acirrada competitividade em detrimento do sistema público, além dos processos certificadores das avaliações externas (Diniz e Goergen, 2019, p. 578). E ressaltam que, ainda que seja notória a expansão do sistema educacional, este está adstrito às regiões mais desenvolvidas do país, atendendo a uma pequena parcela da população, mantendo-se, de certa forma, elitista (Zoccoli, 2009 *apud* Diniz e Goergen, 2019, p. 579).

Além disso, como alerta Sampaio (2000) não se deve generalizar quaisquer estratégias adotadas pelo setor privado, considerando a variedade de tipos e propostas pedagógicas existentes. Nesse sentido, a mesma autora esclarece que as propostas educacionais de iniciativa particular devem ser entendidas a partir de dois modelos distintos: a privatização e a mercantilização do ensino superior. Na primeira afigura-se oferta de proposta educacional de iniciativa privada, pensada por educadores, tais como as universidades comunitárias, enquanto a segunda se orienta pela lógica do lucro mediante a prestação de serviço educacional. Esse cenário de estrutura empresarial ganhou maior amplitude a partir do decreto nº 2.306/97 que possibilitou que as mantenedoras do ensino superior adotem natureza civil ou comercial, criando, portanto, maior variabilidade institucional. Nesses termos, à educação superior privada é permitido que estruture relações de consumo, prestação de serviços, captação de clientes, além das negociações de fusões e aquisições e na Bolsa de Valores (SAMPAIO, 2014; SGUISSARDI, 2015), legitimando e favorecendo a oferta de ensino superior mercantilista (SGUISSARDI, 2015) o que gera contrassenso uma vez que a educação é bem público (Diniz e Goergen, 2019, p. 581).

Diniz e Goergen (2019) apresentaram também os autores que defendem a ideia de complementariedade dos sistemas. Eles consideram que as instituições públicas possuem além de seus limitadores, como a pequena oferta de vagas e os processos seletivos mais rigorosos, razões que elevam o curso do ensino universitário público brasileiro fomentando ainda mais uma

estrutura lenta e burocrática que naturalmente vocacionaria a oferta de ensino superior privado à popularização (Diniz e Goergen, 2019, p. 580).

Percebe-se que a educação superior passou por um período de expansão nacional, além de novos níveis e modalidades de educação, aumentou a oferta de cursos e número de alunos, admissão de docentes, além do surgimento de novas instituições. Neste quadro de expansão da educação superior e seu acesso, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2023 revelaram que em 2022, 87,9% das IES eram privadas. E do total de 9.443.597 das matrículas na graduação, 2.076.517 se situam no setor público e 7.367.080 no setor privado. A rede privada continua sendo, portanto, a grande responsável pela educação superior no país. “Esse crescimento no número de IES e também na concentração de matrículas na rede privada, fez com que o Brasil se configurasse entre os países da América com maior índice de privatização da educação superior” (Bittar e Ruas, 2012 *apud* Moura e Cruz, 2020, p. 230). Santos (2020b) ressalta que “essa significativa privatização do ensino superior brasileiro, por vezes, foi defendida sob o argumento de que, por si só, a rede pública não seria capaz de promover a democratização do ensino superior” (Santos, 2020b, p. 119).

Arthur Macedo *et al.* (2005) entende como necessária essa diversificação dos modelos de instituições, de programas e modalidade de ensino diante das múltiplas e cambiantes formações exigidas pela sociedade.

A história da educação superior brasileira é uma história de modelo único, no qual as instituições de ensino quer fossem públicas ou privadas, universitárias ou simples faculdades isoladas, deveriam de acordo com o ideário do MEC e a legislação educacional seguir e serem avaliadas pelo prisma do modelo ideal das Universidades Federais. Essa situação, irreal e distante das necessidades do país foi parcialmente modificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação que inovou criando as Universidades por campo do saber, os Centros Universitários, o Instituto Normal Superior, os cursos de curta duração e outros programas de menor impacto. Nessa mesma direção, e com ênfase ainda maior, documentos da UNESCO e do Banco Mundial, assimilados pela Academia e Governos dos países mais desenvolvidos, demonstram de forma inequívoca que o avanço do conhecimento e a de formação de recursos humanos qualificados para fazer frente aos desafios da era do conhecimento só poderá ser atendido por meio da diversificação, da flexibilização de modelos de ensino e de instituições e da implantação de programas de formação profissional não convencionais, de qualidade e em consonância com as necessidades da sociedade (Macedo *et al.*, 2005, p. 139).

Segundo Martins (2009), ao dispor sobre o princípio da autonomia para as universidades, a Constituição de 1988 possibilitou ao setor privado criar e extinguir cursos na própria sede das instituições e remanejar o número de vagas dos cursos oferecidos, sem se submeter ao controle

burocrático de órgãos oficiais (p. 24). Além disso, o autor aponta que os responsáveis pela política educacional no país incorporaram determinados princípios das agendas de organismos internacionais, que recomendavam a desregulamentação do ensino superior, a retração de gastos governamentais para esse nível de ensino e o incremento de investimentos na educação básica, o que incentivou ainda mais a expansão das instituições privadas, não só no Brasil, mas em vários países. As universidades privadas passaram de 63 para 84 estabelecimentos. Dos 77 centros universitários criados no contexto da reorganização acadêmica das instituições de ensino, 74 eram privados (Martins, 2009, p. 25).

No processo de escalada da privatização, algumas instituições particulares de perfil comercial romperam as fronteiras regionais, associaram-se comercialmente com estabelecimentos estrangeiros, colocaram ações na bolsa de valores e, mais recentemente, passaram a atuar em outros países (Currie & Newson, 1998) (Martins, 2009, p. 28).

O autor destaca que a forma pela qual se deu a expansão do ensino superior, ampliando vagas no setor privado, não ofereceu nenhuma garantia para a sua democratização. Martins (2009) entende que uma educação comprometida com o interesse público implica que o Estado, de forma democrática, se torne ator central na regulação e supervisão do sistema (Martins, 2009, p. 29-30).

A educação superior no Brasil, em resumo, passou por duas fases de grande expansão. A primeira delas coincidiu com o período ditatorial, de 1964 a 1980. Neste período o número de matrículas aumentou quase dez vezes. Já no período subsequente, de abertura política e redemocratização do país (1980-1995), o sistema apresentou um lento crescimento. Em 1980, havia 882 instituições de ensino superior no país. Em 1995, apenas 12 instituições tinham se agregado ao sistema. A segunda fase de expansão iniciou a partir de 1995, e o ensino superior no Brasil experimentou um grande crescimento. Essa grande expansão do sistema nacional ocorreu em razão do crescimento da rede privada e, nos anos recentes, em virtude do processo de diversificação das instituições. A análise de todos os indicadores disponibilizados pelo INEP demonstra que no Brasil o sistema privado cresceu 151,6% de 1996 a 2004 (Michelotto; Coelho e Zainko, 2006, p. 192). De 1995 a 2008 o número de vagas nas graduações presenciais das instituições públicas duplicou de 178.145 para 344.038, enquanto nas privadas sextuplicou, passando de 432.210 para 2.641.099 (Silveira, 2011, p. 124). Em suma, esses dados demonstram que o que se consolidou no cenário da educação superior no Brasil foi o modelo das instituições não universitárias de ensino superior.

Ao final do século XX nota-se uma grande expansão da educação superior no Brasil, principalmente na rede privada de ensino, entretanto, este cenário apresentou índices significativos de desigualdade social e racial. Podendo considerá-la como parte produtora deste cenário. Conforme apontou Feres Júnior *et al.*, (2013), havia uma grande desproporção entre a presença da população branca e não branca no ensino superior entre 1976 e 2006:

Se em 1976 5% dos brancos com mais de 30 anos possuíam diploma superior, contra 0,7% dos negros (pretos + pardos), em 2006 os brancos que possuíam algum diploma de ensino superior somavam 18% da população, contra apenas 5% dos negros (IPEA, 2008). A despeito de uma substantiva expansão da oferta de vagas no ensino superior nesse período, o hiato racial não se reduziu. Tal realidade começou a se modificar somente a partir da adoção das políticas de ação afirmativa, no começo dos anos 2000 (Feres Júnior *et al.*, 2013, p. 04).

Artes e Ricoldi verificaram que entre os anos 2000 e 2010, houve um crescimento no acesso à graduação de 116%, e com significativas variações em função da cor ou raça dos estudantes, tendo aumentando a presença de estudantes negros em 291% no período considerado (Artes e Ricoldi, 2015 *apud* Senkevics, 2018, p. 2-3).

Estes dados demonstram que as iniciativas de expansão da educação superior, ampliação de oportunidades de acesso às instituições e o aumento de vagas não refletiram em democratização. A democratização do ensino superior ocorre quando o caráter elitista da educação é extirpado com a inclusão social de segmentos historicamente discriminados, sub-representados, não somente ampliando oportunidades de acesso, mas também proporcionando condições de permanência. E vai além, estendendo a ao ensino, ao currículo e às práticas acadêmicas. E as políticas de ação afirmativa, principalmente a Lei de Cotas, possuem um papel crucial na luta pela democratização do ensino superior brasileiro.

Dentro deste contexto em diálogo com a temática da pesquisa, cabe destacar as reflexões da pesquisadora Adelina Nunes (2023) sobre a presença de alunos não brancos no ensino superior. Esta presença abre caminhos que desnaturalizam o cânone e ajudam a desvelar o quanto este espaço sempre foi racial, androcêntrico, eurocêntrico, adultocêntrico e classista (Gomes, 2010, p. 434 *apud* Nunes, 2023, p. 23). De acordo com Adelina, ao citar Gomes (2010), durante os séculos XIX e XX, o conhecimento científico produzido nas universidades era pautado na existência da superioridade e da inferioridade racial, sendo um espaço de produção, divulgação e prática dessas ideias, afetando a vida e a trajetória dos negros, inclusive na educação. “O racismo



é um sistema complexo e dinâmico, que expõe estruturas de poder, o que demanda que seja compreendido para além das relações interpessoais” (Nunes, 2023, p. 53).

A autora chama a atenção para o fato de que “a incorporação da hierarquia racial nas políticas públicas de educação nos parece uma tecnologia da branquitude<sup>72</sup> que investe na ciência como meio de manutenção do lugar simbólico e social de brancos e de não brancos, em prol da preservação de si” (Nunes, 2023, p. 23). É identificado um perfil majoritariamente branco da carreira de magistério no ensino superior público, decorrente de um histórico de baixo acesso da população não branca a este nível de ensino. Segundo a pesquisadora, o processo histórico de produção de exclusão dos negros do ensino superior produziu o efeito de uma academia branca na sua composição e na produção de conhecimento, ao refletir conhecimentos que privilegiam perspectivas embranquecidas e elitizadas (Nunes, 2023, p. 53). Segundo Carvalho (2003), a academia não se quer ver racializada, e é muito difícil passar essa mensagem porque muitos docentes “acham apenas que vivem no mundo do saber, do mérito, da ciência, da verdade – um mundo sem cor, ainda que sem negros” (Carvalho, 2003, p. 171 *apud* Nunes, 2023, p. 62).

A direção da defesa de um ensino superior multirracial é, para Carvalho (2006), a própria possibilidade de enfrentamento do racismo acadêmico. E é nessa linha que intelectuais negros e brancos antirracistas, incluindo o campo da educação, fortaleceram, ao longo dos anos 2000, a pauta do movimento negro, quando não integrantes, a pauta das cotas raciais no ensino superior, como forma justiça social, de reparação histórica, de garantia do direito civil e de combate ao racismo institucional (Nunes, 2023, p. 57).

Ademais, a autora ressalta a importância da lei de cotas para a carreira de magistério do ensino superior, pois além de romper barreiras, expõe, a partir do acesso de não brancos, a desigualdade racial silenciosa desse espaço apresentando novos desafios aos que se mantêm na “zona de conforto”, repensando a prática, como também a própria trajetória pessoal dos ocupantes do cargo de docência. (Nunes, 2023, p. 72). “A educação como campo do conhecimento representa um lugar de produção de discursos, de difusão de representações sociais, e suas orientações diretivas são um lugar de intensa disputa: quem vai aprender, quem vai ensinar, o que será ensinado e como será ensinado?” (Nunes, 2023, p. 21). Ao investigar a branquitude, Adelina Nunes buscou explicitar uma identidade para garantir a alteridade, pois

---

<sup>72</sup> De acordo com Schucman, o conceito de branquitude significa “uma posição em que sujeitos que ocupam esta posição foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm e são preservados na contemporaneidade” (Schucman, 2012, p. 23 *apud* Nunes, 2023, p. 12).

assim se elucida valores e cultura compartilhados como grupo, como via de desmitificar as hierarquias e interrogar esse lugar de olhar o outro (Nunes, 2023, p. 189).

A pesquisa de Adelina Nunes (2023) buscou compreender os reflexos da branquitude na carreira do magistério superior e traço do racismo na subjetividade dos docentes, a partir das políticas de ação afirmativa desenvolvidas no âmbito do ensino superior federal. Por meio de entrevistas com os docentes da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, a pesquisadora os interroga sobre o significado de ser branco no Brasil e sua relação com o conhecimento acadêmico sobre as relações étnico-raciais e demonstra que a ausência desta discussão interfere na ação dos docentes. Pois o ambiente acadêmico não é um espaço isento de tensões raciais, ele “traz embutido relações de poder que nele se produzem e se estabelecem, promovendo de forma silenciosa processos discriminatórios no interior da instituição” (Nunes, 2023, p. 13), e por isso a importância de pensar políticas públicas que promovam a igualdade. Para a autora torna-se necessário descortinar os processos subjetivamente violentos que existem nas relações étnico-raciais interpessoais que limitam as possibilidades de compreensão, mas que também existem nos processos institucionais.

#### **4.3. Reflexões acerca da financeirização do ensino superior**

O processo de expansão da educação superior brasileira nem sempre foi sinônimo de democratização. Embora tenha tido avanços sociais provenientes das políticas educacionais implantadas, este processo foi orientado por um viés mercantilista, acompanhado de suas reformas direcionadas tanto para a sua forma de organização como para as condições de funcionamento e trabalho dos docentes. Esta expansão se amoldou em grande medida à lógica de mercado, com a precarização do trabalho docente universitário, mudando, por fim, a atuação e função social da educação superior. Conforme destacaram as professoras da UFRRJ Aline Moura e Andreia Cruz (2022), o projeto neoliberal vem interferindo no cotidiano das instituições, alterando suas funções sociais, uma vez que são geridas com bases em critérios de desempenho e metas, instaurando uma racionalidade acadêmica e administrativa próprias de um contexto mercadológico que deixa de lado o papel solidário às questões sociais mais abrangentes (Leher, 2021 *apud* Moura e Cruz, 2022, p. 6), preocupado com um perfil de estudantes egressos

conscientes, críticos e que não naturalizam lógicas societárias que promovem injustiças sociais e precarização da vida.

De acordo com Seki (2021), desde a década de 1990 que fundos e bancos de investimentos adentraram nas instituições de ensino superior, ganhando espaço nos conselhos de administração e nos destinos das mantenedoras e mantidas, ditando a frequência das ondas de fusões e aquisições que formaram os oligopólios de ensino superior. Este processo foi alargado no contexto da crise mundial do capitalismo de 2007/2008, e suas ondas subsequentes (2011 e 2017). O autor aponta o surgimento das gigantescas corporações de ensino na educação brasileira, resultado do entrelaçamento entre os capitais financeiros e as empresas de ensino superior, tais como a Kroton/Cogna, Estácio de Sá, Ser Educacional, Unip, Ânima, Laureate e Cruzeiro do Sul, que hoje dominam as matrículas no ensino superior (Seki, 2021, p. 49).

É nesse sentido que afirmamos que a reorganização do ethos e do sentido do ensino superior para converter as IES em verdadeiras plataformas de valorização de capitais monetários foi bastante catalisada, mas não nasceu nos anos 2000. O que temos é que a privatização da educação deixou suas roupagens precedentes e se reconfigurou, assumindo um novo *modus operandi* que cumulou todas as contradições criadas anteriormente numa forma extremamente complexa, representada nos emaranhamentos econômicos que reuniram aparelhos privados de hegemonia, o Estado e uma miríade de organismos econômicos, tais como seguradoras, bancos, fundos de investimentos, corretoras, bolsas de valores numa densa articulação de interesses cujos efeitos são e serão sentidos no presente e no futuro da educação nacional (Seki, 2021, p. 50) [...] A preocupação não é com a dimensão do conhecimento humano, mas com os custos envolvidos na captação e retenção do alunado; nem com a capacidade formativa dos docentes, mas com seus impactos nas folhas de pagamentos. Os projetos político pedagógicos dos cursos não estão em questão, mas suas adequações ao menor tempo de formação admitido na forma da lei e a taxa média de mensalidades que cada um dos cursos pode gerar para as IES. As IES, então, aparecem cada dia mais com espaços de fábricas, inclusive, naquilo que a subsunção real do trabalho diante do capital significa em termos de alienação dos trabalhadores das funções intelectuais envolvidas na realização em si da atividade profissional (Seki, 2021, p. 52-53).

Seki (2021) compreende que a educação é um negócio para o capital, e, ao ser privilegiada, esses capitais demonstram que pretendem calibrar a formação humana às necessidades da produção e da reprodução capitalistas de nosso tempo (Seki, 2021, p. 67). Ele explica que a financeirização do ensino superior não faz desaparecer processos de chamamos tradicionalmente de mercadorização e privatização da educação, mas os repõem diante de uma conjuntura de articulação ampliada desses propósitos. Esses capitais fabricaram diversas ações sob a insígnia de atividades estatais, em favor da “democratização do ensino”, tal como nos programas sociais de inclusão que serviram, sobretudo, para justificar transferências de fundos públicos para esses capitais (Seki, 2021, p. 59).

O *slogan* da democratização do acesso foi brandido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e bastante acentuado pelo de Lula (2003-2010) e serviu como emblema sob o qual os capitais financeiros articularam de modo desfigurado as demandas da própria classe trabalhadora para reapresentá-las de modo absolutamente vantajoso às suas próprias condições de oligopolização: quanto mais se ampliavam tais programas sociais, menos os trabalhadores dispunham com efetividade da educação almejada e menores se tornavam suas forças sociais diante do agigantamento dos oligopólios. Como resultado, a educação nacional enfrenta hoje oponentes cuja força social é inédita, mesmo quando se compara com o estreitamento de laços entre a ditadura empresarial-militar (1964-1988) e os capitais de ensino (Seki, 2021, p. 59-60).

Dentro deste debate, a economista Natalya Yakovleva (2022), da Universidade Estatal Losmonov de Moscou, ao discutir a subordinação da educação ao capital financeiro e aos seus atores, demonstrando também a influência da financeirização da educação na sociedade e nos indivíduos, conclui que o capital financeiro subordina o conteúdo, os objetivos e os valores da sociedade e cria uma atmosfera social em que a educação se torna um condutor da financeirização da sociedade. A autora ressalta que a educação passou a representar um espaço de relações sociais inalienáveis e ao mesmo tempo um espaço de comercialização, subordinada ao modelo de relações sociais do mercado (Yakovleva, 2022, p. 31).

É importante pontuar que o desenvolvimento de relações de mercado na educação é uma tendência internacional, que tem ocorrido e se intensificado nos países do capitalismo central, assim como naqueles da semiperiferia ou da periferia, devido à transição neoliberal ao modelo de economia de mercado. Este processo, assim como suas consequências econômicas e sociais, tem sido objeto de estudo de pesquisadores em muitos países, como por exemplo, H. Lauder, D. Hughes (1999), T. Griffiths e R. Imre (2013); S. Borgohain (2016), S. Motta, M. Cole (2013); R. Twebaze (2015), R. Kumar (2012), que têm enfatizado os impactos contraditórios deste fenômeno tanto para a educação, como para o desenvolvimento econômico no geral (Yakovleva, 2022, p. 31-32).

De acordo com a autora, o fenômeno da financeirização da educação, iniciado nos finais do século XX, é consequência da redução do orçamento estatal que deu lugar para programas educacionais privados, aumentando os custos privados com a educação, os empréstimos estudantis e etc. E ainda ressalta que a financeirização da educação e o financiamento da educação são processos interrelacionados, porém não são equivalentes. “A financeirização não é um fenômeno novo nas economias capitalistas, mas uma financeirização mais profunda testemunhada ao longo dos últimos dez ou vinte anos envolveu uma tentativa de transformar todas as esferas da nossa vida num bem financeiro” (Riazanov, 2016, p.71 *apud* Yakovleva, 2022, p. 32). Sendo assim, considera-se que a financeirização da educação é a submissão do processo educacional (seu propósito, o conteúdo, a forma e o critério do progresso) aos propósitos do capital financeiro (Yakovleva, 2022, p. 34).

A economista evidencia que a financeirização mais ativa da educação resulta em uma transformação gradual das universidades, que passaram de instituições com objetivos sociais, para uma espécie de corporação comercial (e financeira, como perspectiva futura) (Yakovleva, 2022, p. 38). E também ressalta que os estudantes estão estudando para se tornar *financiers* – *homo finansus* –, as universidades se transformando em empresas que visam resultados financeiros, e geridas, em última instância, pelos agentes do capital financeiro. “Estas universidades respondem à demanda de financeirização dos *financiers* e estão ativamente desenvolvendo estas especialidades ao treinar especialistas que promoverão o aprofundamento da financeirização da economia e da sociedade” (Yakovleva, 2022, p. 39).

Este processo já foi empiricamente documentado, no entanto, há o emprego de diversas terminologias utilizada pelos estudiosos para descrevê-los. B. Clark (2011) e J. Wissema (2009) chamam estas universidades de universidades 3.0 (de terceira geração). Em essência este termo descreve os fenômenos que nós estamos observando, qual seja, o fato de que ao adaptar-se às condições impostas por esta fase do capitalismo neoliberal e ditadas pelo Estado, pela economia e pelo capital financeiro, as universidades estão cada dia mais se tornando entidades econômicas comerciais e burocráticas, caracterizadas pela competição pelos melhores estudantes e pelo melhor financiamento estatal; pela formação de uma estrutura de gestão vertical e rígida, com múltiplas equipes administrativas, e pela transformação dos indicadores financeiros nas principais ferramentas para mensurar as atividades dos departamentos e dos professores (Yakovleva, 2022, p. 38).

Yakovleva (2022) aponta o principal perigo da financeirização da educação: por meio da educação que o capital financeiro subordina a produção e a reprodução do principal fator do desenvolvimento econômico de hoje: o potencial criativo do homem (Yakovleva, 2022, p. 44). Portanto, a subordinação da educação ao capital financeiro transforma a natureza e a função da comunidade educacional e da sociedade como um todo.

No que diz respeito ao processo de mercadorização, este acaba por fazer parte da forma como o ensino superior direciona e redireciona suas normas institucionais, desde projetos a ações individuais que, em determinadas situações, faz do espaço formativo um espaço político-institucional de disputas, onde a produtividade ganha destaque cada vez maior (Moura e Cruz, 2020, p. 231).

Uma consequência deste processo fica evidenciada na crítica que os professores da Universidade Federal Fluminense – UFF – fizeram ao apontar para “o mal-estar na Academia provocado pelo fetiche do conhecimento-mercadoria e o seu canto de sereia: o produtivismo”<sup>73</sup>,

---

<sup>73</sup>No que tange a este atual modelo científico em que a quantidade de artigos publicados vale mais que a qualidade, e que a produção do conhecimento passou a ser definida pelos interesses privados, a química, historiadora belga e professora em filosofia da ciência na Universidade Livre de Bruxelas, Isabelle Stengers escreveu o livro “Uma outra ciência é possível: Manifesto por uma desaceleração das ciências” publicado pela Bazar do Tempo. “Este livro

(Trein e Rodrigues, 2011, p. 769). Para Eunice Trein e José Rodrigues (2011) o conhecimento se converteu em conhecimento-mercadoria, ou seja, à dupla incorporação da ciência à produção capitalista, a exemplo disto tem-se o atual Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação que estabelece regras mercantis para a própria produção do conhecimento (Trein e Rodrigues, 2011, p. 778).

Portanto, o produtivismo é o resultado lógico-necessário da subsunção do valor de uso do conhecimento ao seu suposto valor de troca. Em outras palavras, a hegemonia da ideologia do produtivismo – com todas as suas consequências – é um meio pelo qual se procura simultaneamente acelerar, baratear e controlar a produção de conhecimento-mercadoria, seja na forma de artefatos tecnológicos, patentes de produtos ou processos, ou mesmo de mercadoria-educação, isto é, de força de trabalho qualificada, segundo as demandas do capital. O produtivismo é fantasma-fetice que assombra/seduz, com promessas e ameaças, a Academia (Trein e Rodrigues, 2011, p. 780).

De acordo com os professores, a subsunção do valor de uso social da produção científica, técnica e artística ao valor de troca mercantil se expressa em uma crescente insatisfação por parte dos docentes pesquisadores. Questões como pressão por maior produtividade, fraude acadêmica, financiamento à pesquisa, bolsas, ranqueamento da pós-graduação e a quantidade *versus* qualidade das publicações permeiam o cenário acadêmico diante desta dimensão mercantil em que o conhecimento científico assume. E ressaltam que “o produtivismo, como expressão do fetichismo do conhecimento-mercadoria, precisa ser enfrentado” (Trein e Rodrigues, 2011, p. 784), e mais do que discuti-lo, é necessário resgatar o valor de uso social do conhecimento, superando o seu valor de troca material e simbólico que caracteriza o trabalho intelectual produzido no meio acadêmico (Yakovleva, 2011, p. 786).

A respeito deste tema, Deise Mancebo (2007) refletiu o seguinte:

Mesmo considerando a singularidade da cultura empresarial brasileira, a mercadorização do conhecimento tem levado a novos tipos de relações na academia baseadas numa concepção gerencial que assimila os princípios, parâmetros e as feições das organizações econômicas e a análise do cotidiano das instituições escolares põe a nu alguns vieses bastante graves: o individualismo no enfrentamento das situações problemáticas acadêmicas; o acirramento da competitividade nas instituições educacionais; a supervalorização das avaliações em escala nacional, de cunho pseudo-meritocrático, para não dizer meramente classificatório, normativo e punitivo; o imediatismo em relação às demandas do mercado de trabalho; a centralidade da categoria “produtividade” (do agente pesquisador, ou do programa institucional de pesquisa em que este se insere),

---

defende uma *slow science*, assim como há movimentos por uma *slow food* (contrário à *fast food*) e vários ativismos que se opõem à aceleração da vida e à exigência de produtividade acima de tudo. Isabelle Stengers mostra que outra ciência é possível, uma ciência que nos ajude na tarefa de mudar o mundo e dar sentido à nossa existência comum. Daí o aceno, no título, ao slogan que inspira movimentos políticos desde os anos 2000: um outro mundo é possível” (Stengers, 2023, contracapa).

tomada de empréstimo do mundo dos negócios; em síntese, uma construção ideológica, no próprio tecido escolar, nada desprezível, porque miúda, caucionada pelo discurso do mérito, mas pretensiosa nas intenções, na medida em que procura agir desmontando os direitos sociais que pudessem ser ordenados como compromisso social coletivo (Mancebo, 2007, p. 119).

O sistema universitário vem passando por transformações rumo a um sistema pós-secundário amplamente diversificado com uma multiplicidade de arranjos institucionais, e esta diversificação e heterogeneidade da organização e da qualidade acadêmica da educação superior brasileira tem sido fortemente incentivada por organismos internacionais (Mancebo, 2015; Silva Júnior, 2017 *apud* Mancebo *et al.*, 2018, p. 05).

Dentro desta análise, verificam-se os documentos internacionais que influenciam no cenário da educação superior brasileira. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em seu documento intitulado: “Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima décadas 2011-2020” (UNESCO, 2012), aponta para a ampliação da democratização e a relação da universidade com a sociedade. Ele elegeu como desafios: a democratização do acesso e da permanência na educação superior; a ampliação da rede pública superior e de vagas; a redução das desigualdades regionais quanto ao acesso; a formação com qualidade; a diversificação da oferta de cursos e dos níveis de formação; a qualificação dos docentes; a garantia de financiamento; a relevância social dos programas oferecidos e o estímulo a pesquisa científica e tecnológica. No documento: “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação” (UNESCO, 1998) a educação superior concebida como um locus de formação de indivíduos críticos, qualificados e cultos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um país. Confere também novas missões e reforça a ideia de educação ao longo da vida, que também é uma das finalidades propostas pela LDB brasileira, e percebida como importante veículo para o desenvolvimento econômico.

Neste contexto, Catani e Oliveira (2000) analisam a reestruturação da educação superior a partir de documentos internacionais orientadores dos modelos e das reformas que estão se configurando, indicando que há uma certa padronização nas políticas de educação superior. A análise feita das diretrizes e bases da reestruturação dos sistemas procura evidenciar as políticas de educação superior mais significativas na América Latina, demonstrando a força dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, nas reformas dos países latinos (Catani e Oliveira, 2000, p. 29).

O Banco Mundial, devido o seu poder de intervenção nas políticas econômicas dos chamados países em desenvolvimento, elencou quatro orientações<sup>74</sup> básicas para promover as alterações necessárias no contexto de reestruturação da educação superior, especialmente na América Latina. São elas: 1) o fomento de uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas; 2) proporcionar incentivos para que as instituições diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; 3) redefinir a função do governo na educação superior e 4) adotar políticas que estejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (Catani e Oliveira, 2000, p. 31).

A primeira orientação do Banco Mundial deixa claro que o modelo europeu de universidade de pesquisa não é apropriado ao mundo em desenvolvimento. Para esse, la mayor diferenciación en la enseñanza superior, o el desarrollo de instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados, puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas del nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral (1995: 5). As instituições não universitárias são consideradas mais flexíveis no atendimento das demandas do mercado de trabalho. Do mesmo modo, o fomento às instituições privadas de educação superior poderia ampliar as oportunidades de forma eficiente e flexível, sem aumentos adicionais para o Estado. Para este, caberia o papel de estabelecer mecanismos de controle e avaliação das instituições (Catani e Oliveira, 2000, p. 31).

Importante pontuar que o coordenador nacional do FONAPRACE<sup>75</sup>, em 2019, esclareceu que as teses defendidas em documentos publicados pelo Banco Mundial na década de 1990, de que era necessário diversificar as fontes de financiamento das universidades públicas, incluindo a cobrança de taxas e de mensalidades dos estudantes mais ricos estavam em sintonia com o ideário preconizado pelos ocupantes do MEC da época. Entretanto, os resultados divulgados nas pesquisas organizadas pelo FONAPRACE, que traçam um perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES, demonstraram que uma parcela significativa desses estudantes era oriunda de famílias das classes C, D e E, o que desmistifica a percepção, do senso comum, de que os estudantes das IFES são, em sua maioria, oriundos de família dos estratos econômicos mais ricos. “Na pesquisa de 1996, os estudantes pertencentes a estas três classes atingiam 44,3% do total da amostra, em 2003 eram 42,8% do total e, em 2010 eram 43,7% do total” (Andifes/Fonaprace,

---

<sup>74</sup> Livro do Banco Mundial chamado: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995).

<sup>75</sup> Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. Organizador da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES, juntamente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES).



2019, apresentação). Ou seja, uma mudança no perfil socioeconômico e cultural estudantil começa a ser observada. Esta pesquisa será aprofundada no próximo capítulo.

Os autores Catani e Oliveira (2000) também destacaram os documentos da UNESCO na redefinição global do papel da educação superior, especialmente da universidade. Diretrizes sobre expansão, diversificação das instituições, dos programas e das formas de estudo, e restrições financeiras compõem o conteúdo dos documentos.

Quatro documentos, na década de 90, são expressivos de sua posição sobre a temática: 1) Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior (1996); 2) Educação: Um Tesouro a Descobrir (1996); 3) Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação; 4) Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior. Esses dois últimos foram produzidos por ocasião da Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris, em outubro de 1998 (Catani e Oliveira, 2000, p. 33).

[...]

Um princípio da Declaração Universal dos Direitos Humanos é extremamente enfatizado nos documentos: a educação superior deverá ser igualmente acessível a todos com base no respectivo mérito (1998: 13). Nesse princípio, o mérito ou capacidade individual é o fundamento básico para igualdade de acesso à educação superior. Verifica-se, portanto, que há um claro reforço da idéia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, em que pese a orientação democrática da UNESCO. É preciso lembrar, com Rousseau, que a causa da desigualdade entre os homens é uma construção social e que, portanto, as capacidades individuais são parte desse processo. Nem tudo pode ser considerado fruto das desigualdades físicas e naturais, ou seja, um dote de nascença ou uma doação divina (Catani e Oliveira, 2000, p. 35-36).

Esta análise revela o alto grau de subordinação dos países da América Latina em relação às orientações dos organismos internacionais, principalmente do que tange às propostas de diversificação e diferenciação dos sistemas, das instituições e das fontes de financiamento, bem como da redefinição das funções do Estado e maior adaptabilidade e receptividade quanto às exigências econômicas, em geral, e do mercado de trabalho, especificamente (Catani e Oliveira, 2000, p. 45).

Há clara indução das instituições de educação superior e, particularmente, das universidades públicas, ao sistema de sinais do mercado, mediante flexibilização das estruturas e organização institucional de atendimento às demandas do setor produtivo, competição pelo autofinanciamento e maior categorização docente e institucional que conduzam ao estabelecimento de processos competitivos. Está em curso, igualmente, um processo de mercantilização da educação superior, que inclui o fomento à expansão do setor privado e a privatização das instituições, hoje ditas estatais (Silva Jr. 1998: 100) (Catani e Oliveira, 2000, p. 46).

Deise Mancebo (2018), professora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), discutiu os principais impactos da conjuntura brasileira nas políticas para a educação superior, com especial destaque aos acontecimentos econômicos e políticos que tiveram curso após o golpe

de 2016. O documento “Uma ponte para o futuro” (Partido do Movimento Democrático Brasileiro [PMDB], 2015) indica a rendição ao ciclo do capital financeiro, defendendo a tese de que se gasta muito com políticas públicas, sendo, portanto, necessário um equilíbrio fiscal por meio de corte dos gastos públicos. “O governo de Michel Temer e o Congresso Nacional têm se dedicado à aplicação dessa cartilha, garantindo os privilégios do capital financeiro/especulativo e adotando medidas que aprofundam a expropriação dos direitos sociais e a destruição do serviço público” (Mancebo, 2018, p. 66).

Em termos bem gerais, “Uma ponte para o futuro” é um programa político-econômico que pretende, de um lado, aprofundar o papel de um “Estado mínimo” para realizar o benefício social e que, de outro, é suficientemente forte para incrementar a participação da iniciativa privada, flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrir de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional, suprimindo liberdades e até aprisionando (Mancebo, 2018, p. 66-67).

A autora chama a atenção para a “adaptação e acomodação” da educação superior brasileira diante dos impactos ocasionados pelos cortes sistemáticos, advindos da federação e de diversos entes federativos: o impacto na infraestrutura física dos *campi*, com interrupção de obras e a deteriorização das instalações já existentes são visíveis na maior parte das instituições de educação superior (IES) públicas; o estancamento e a desaceleração do movimento de expansão de matrículas e cursos; o uso de estratégias diversas de desregulamentação e ataque aos direitos trabalhistas, sendo uma das principais consequências das políticas de ajuste na educação superior; enxugamento de suas funções, priorizando-se o ensino; o ensino aligeirado, voltado às exigências de mercado ou desenvolvido mediante o uso apressado e aligeirado do ensino a distância (EAD), que já alcançava em torno de 6% das matrículas, nas IES públicas, em 2016, etc (Mancebo, 2018, p. 69-72).

mesmo nesse contexto de crise no financiamento das IES públicas e de restrição aos direitos da classe trabalhadora e da população, o governo federal permanece adotando medidas que enfraquecem os mecanismos de controle e favorecem o crescimento das IES privado-mercantis, em especial os grandes grupos empresariais que, a partir de 2007, ingressaram no mercado de ações (Mancebo, Silva Júnior e Oliveira, 2018, s.p. *apud* Mancebo, 2018, p. 76).

A professora ressalta o desempenho desses grupos na bolsa de valores, se constituindo como um setor fortemente financeirizado, cujas ações são altamente rentáveis, cuja lógica dos negócios passa a ser a da “maximização do lucro para o acionista” (Guttmann, 2008, p. 12 *apud* Mancebo, 2018, p. 76). Portanto, o impacto na educação superior brasileira da política de ajuste aprofundada com o golpe de 2016 foram bem diferentes para a rede pública e a privada.

Além disso, a autora chama a atenção para as pesquisas realizadas na pós-graduação que tem se orientado pela economia mundial movida, também neste nível, pelo capital financeiro, demonstrando que a atividade de investigação universitária não tem escapado dos avanços da lógica mercantil (Mancebo *et al.*, 2018, p. 06).

No período do governo do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), as professoras Aline Moura e Andreia Cruz (2022) problematizaram como as desigualdades sociais foram expostas e acentuadas a partir das políticas educacionais implementadas pelos gestores à frente do Ministério da Educação, analisando as ações do governo na apropriação de recursos da educação para os interesses privatistas e de mercado. As autoras consideraram o papel da mídia na divulgação de dados e na naturalização das propostas e das decisões da extrema-direita no país, e então levantaram matérias jornalísticas publicadas sobre as ações do governo para com a educação, no intuito de pensar as articulações entre as decisões no campo educacional e o projeto neoliberal. Elas analisaram matérias *on-line* publicadas que apresentavam os conflitos de interesse entre o governo e as necessidades educacionais da população, e concluíram que as políticas educacionais do governo Bolsonaro se alinham ao projeto neoliberal e se contrapuseram a ciência.

No campo da educação, os ataques atingem desde a educação básica ao Ensino Superior. As instituições estão sendo sucateadas e as políticas institucionais cada vez mais fragilizadas. Desde o governo de Michel Temer (2016-2018), pós golpe de Dilma Rousseff, movimentos como Movimento Brasil Livre –MBL e Escola Sem Partido, perseguem práticas culturais e científicas, vendendo a falsa ideia de uma educação neutra e sem ideologia, quando na verdade alimentam uma educação com fins bem específicos e alinhados aos interesses neoliberais. [...] Importante salientar que tanto Michel Temer quanto Jair Bolsonaro vêm promovendo o redirecionamento de fundos públicos à iniciativa privada, sucateando e vendendo as instituições estatais e incentivando o direcionamento de verbas aos setores privados criando vínculos e atendendo as demandas do capital financeiro internacional (Moura e Cruz, 2022, p. 2-3).

As mudanças provocadas pelas políticas neoliberais se ancoram no processo de precarização da educação, com projetos de reformas, o esvaziamento do caráter público das políticas educacionais, nos direcionamentos aos interesses privados e o distanciamento das políticas sociais das demandas reais da população. “O contexto neoliberal impulsionou o enfraquecimento na educação pública e abriu espaço para a terceirização e a privatização através do convênio com grandes grupos empresariais que veem na educação um grande e lucrativo mercado (Moura e Cruz, 2022, p. 7). As autoras apontam para a já existência de tais projetos, mas que de 2016 pra cá eles ganharam força. Além disto, existiu um constante sucateamento e

fragilização da educação por parte do governo, somado ao discurso de criminalização das instituições públicas e seus indivíduos, em especial, os servidores públicos.

Aline Moura e Andreia Cruz (2022) destacaram que dentro deste contexto de mercantilizar a educação, a pandemia do Covid-19 aprofundou os projetos neoliberais, deixando explícito os interesses de mercado para a educação no país. Foi imposto, pelo governo Bolsonaro, aos brasileiros mais vulneráveis uma política de desproteção e desamparo (Moura e Cruz, 2022, p. 11):

Muitos foram os embates acerca da adoção do ensino remoto, pois se de um lado os professores e os sindicatos viam graves consequências para o ensino, ainda mais no ensino público, por outro, a proposta foi amplamente defendida pelas empresas educacionais, como o Grupo Lemann. Para Leher (2020), as empresas voltadas para o mercado educacional tiveram grandes lucros com a adesão e a venda de plataformas e conteúdo para todos os segmentos ligados à educação, acompanhando um projeto político maior cujo objetivo é a mercantilização da educação, onde a verba pública escoa para os bolsos das grandes empresas, deixando a míngua um cenário já precarizado nas escolas e nas universidades. Uma das grandes preocupações era a possibilidade de acesso das classes mais pobres ao ensino remoto e os cortes orçamentários (Moura e Cruz, 2022, p. 11-12).

Com isto, as professoras apontam para o abandono da população mais vulnerável que ficou a margem dos processos educacionais, tendo seu direito à educação fragilizado em prol dos interesses de mercado e de acordos políticos institucionais que favoreceram os detentores do capital e o setor mais conservador da extrema-direita (Moura e Cruz, 2022, p. 14).

Ainda neste governo, dentro deste contexto de projetos neoliberais, apresentado em julho de 2019 pelo Ministério da Educação, o projeto *Future-se* objetivava a captação de recursos por meio do incentivo ao empreendedorismo, da inovação e da obtenção de recurso pela iniciativa privada por parte dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), com a justificativa de conferir-lhes autonomia financeira. Segundo Leher (2020),

Não menos importante, todas as versões do *Future-se* criam cunhas para a mercantilização e o comércio transfronteiriço de educação. As alterações na LDB efetivadas pelo F3 (Art. 30) possibilitam que as universidades privadas tenham a prerrogativa, atualmente exclusiva das instituições públicas, de reconhecimento dos diplomas estrangeiros – graduação e pós-graduação *stricto sensu*. A permissão para que o setor privado reconheça diplomas estrangeiros atende às reivindicações das corporações que atuam na área educacional ávidas por legalizar a formação de consórcios com suas matrizes e associadas no mundo, abrindo o mercado educacional brasileiro, ainda mais profundamente, aos interesses das corporações educacionais mundializadas (Leher, 2020, s/p).

A análise do professor sociólogo Luís Augusto Lopes (2022) entende o *Future-se* como uma tentativa de se consolidar uma tendência crescente na privatização do ensino superior com uma nova especificidade que é o elemento da financeirização (Lopes, 2022, p. 03). Segundo Lopes (2022), várias ações do Capitalismo Acadêmico já vinham sendo implementadas ao longo dos anos, contudo, com o *Future-se* nota-se uma tentativa de consolidação desse processo de uma forma avassaladora. “No *Future-se*, observa-se que as instituições públicas deverão se transformar numa espécie de templo de consumo do conhecimento e de seus signos” (Lopes, 2022, p. 09). A privatização se inicia internamente, o gerencialismo ganha destaque e a educação superior é colocada como suporte ao aumento da acumulação de capital. “Com isso, o que se pode esperar é uma precarização ainda maior do trabalho docente e novas técnicas de performatividade que se voltarão para a mensuração do conhecimento comercializável que for produzido dentro das instituições” (Lopes, 2022, p. 15).

De acordo com o autor, se inicialmente os chamados serviços não essenciais poderiam ser prestados por organizações sociais ou entregues a ONGs, a mudança que se aproxima é o Estado se desobrigar ainda mais de seu papel e abrir as portas para a captação de recursos de doações via fundos de investimento, ou ainda a transformação de direitos em mercadorias a serem vendidas no mercado (Lopes, 2022, p. 18).

Luís Augusto Lopes (2022) chama a atenção para a realidade do país:

Num país que cada vez mais se desindustrializa e onde a desigualdade social e a concentração de renda são norma, supor que há um forte empresariado em busca de tecnologia que possa aumentar sua acumulação é desconhecer essa situação e também como opera a divisão internacional do trabalho, os processos de oligopolização do capital, dentre outros importantes elementos. O retorno aquém do esperado das instituições com a transferência de tecnologia atesta essa afirmação. De igual maneira, a velocidade de destruição de direitos no Brasil corrobora que grande parte da riqueza nacional não está apoiada numa fabricação de produtos de ponta, altamente intensivos em tecnologia e cuja operação exige poucos trabalhadores, em geral com melhores remunerações. Ela se apoia no trabalho informal, terceirizado, intensivo em mão de obra, com pouca ou nenhuma tecnologia de última geração agregada, que precisa destruir direitos para aumentar a acumulação. O custo da força de trabalho se constitui num determinante para a adoção ou não de novas tecnologias. Por que adquirir equipamentos sofisticados para realizar uma tarefa, se é possível contratar trabalhadores a salários irrisórios para fazer atribuições semelhantes? Nesse sentido, a desvalorização da força de trabalho no Brasil se constitui como uma barreira para um avanço das tecnologias mais avançadas (Lopes, 2022, p. 19).

O docente conclui que a pluralidade deve ser a referência para as instituições públicas brasileiras. Muitos avanços foram feitos na inclusão das camadas sociais historicamente alijadas

da academia, na ampliação dos temas de pesquisa, bem como na interseccionalidade. O papel social e político da academia estão para além dos produtos comercializáveis gerados por seus laboratórios.

Não se pode obrigar que áreas como Filosofia, Sociologia, Linguística, Antropologia ou Artes Plásticas gerem produtos passíveis de serem patenteados. Similarmente nem todos os campos das ciências exatas ou biológicas exercem atração imediata pelo capital. O que dizer da Cosmologia? Pesquisar a origem, evolução e estrutura do universo vai contribuir para novos produtos comercializáveis? De igual modo, o tempo de pesquisa não pode ser reduzido ao curto prazo do cassino financeiro. Vários estudos requerem anos a fio de dedicação, investimento pessoal, equipamentos e muito estudo para resultados que não são conclusivos, pois à medida que a ciência avança, novos questionamentos surgem, certezas se esvaem e as análises se refinam. Por este motivo, para manter vivo esse espírito, é necessário que se renove a força da nossa crítica, não sucumbindo a propostas de fácil explicação, eivadas de palavras dissimuladas, sob pena de se naufragar na insignificância (Lopes, 2022, p. 19).

Esse modelo de educação tensionado pela lógica neoliberal, além de precarizar a educação, esvaziar o caráter público das políticas educacionais e se distanciar das políticas sociais que refletem as reais demandas da população, possibilita a construção de uma sociedade capitalista social e racialmente excludente. As políticas de Estado, por exemplo, durante muito tempo segregaram a população negra, haja vista seus reflexos na posição e situação econômica e social que estes se encontram. E o racismo constitui como parte intrínseca a este sistema, sendo uma das práticas mais eficazes ao capital para manter segregada uma parcela da população (Santos, 2023). Na reflexão de Bruna Santos (2023),

O racismo é um meio da divisão social e da desorganização das classes dominadas como mecanismo de opressão e de dominação no âmbito do Estado. Por isso mesmo que o racismo está intrínseco ao modo de produção capitalista condicionando o pensar, o agir e o sentir à lógica do capital de modo a reproduzir inconscientemente este sistema. O racismo está associado ao capitalismo enquanto ideologia mitificadora e difusora de práticas, historicamente, reificadas bem como enquanto parte do processo de disseminação e implementação das ações do capitalismo em torno dos países subjulgados. Este é um regime de acumulação em que o racismo é mais do que necessário vez que este centra-se na difusão do preconceito e na exploração a fim de favorecer o processo de acumulação de capital (Santos, 2023, p. 7).

De acordo com Feres Júnior *et al.* (2013), a educação pode em muito influir na mobilidade social e na distribuição de oportunidades, sendo um dos principais determinantes do acesso a posições de maior remuneração e status em nossa sociedade. Apesar de sua importância social e econômica, no Brasil a área da educação foi historicamente desprivilegiada frente a outras áreas de investimento. O investimento em educação no Brasil se revela insuficiente:

[...] enquanto nos países participantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a média de investimento em todos os níveis da

educação representa 6,3% do PIB, no Brasil esse investimento no ano de 2010 era na ordem de 5,6%. Por um lado, essa marca significa um expressivo avanço em relação à década passada, quando esse investimento mantinha-se em um patamar de 3,5% do PIB. Contudo ela também mostra que o Brasil ainda está atrás dessas outras nações. No que se refere à educação superior, entre 2000 e 2010 o investimento passou de 0,7% para 0,9% do PIB, atingindo um nível semelhante à média dos países da OCDE. Os demais níveis educacionais, no entanto, ainda carecem de mais investimentos. O atraso brasileiro no tocante à educação se reflete em um número baixo de pessoas com diploma de nível superior. A proporção da população que completa o ensino superior no país é mais baixa do que em qualquer dos 35 países analisados pela OCDE (Feres Júnior *et al.*, 2013, p. 03).

Segundo a Constituição Federal de 1988 determina que compete à União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Segundo o PNE de 2014<sup>76</sup>, a meta 20 prevê a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. É sabido que o investimento em educação no país impacta no seu desenvolvimento, sendo um dos fatores que determinam a perpetuação da pobreza. Portanto, torna-se necessário um governo comprometido com o financiamento da educação superior, fator imprescindível para garantir o seu pleno funcionamento e desenvolvimento, sem sucateamento das instituições públicas, além de possibilitar o ingresso e, sobretudo, a permanência e a conclusão do curso dos alunos hipossuficientes, e ainda com constantes revisões de seus percentuais para que seja adequado às demandas atuais da sociedade.

#### 4.4. O papel da universidade

Um papel importante da educação superior, ressaltado por Macedo *et al.* (2005), é a sua responsabilidade de articulação e integração com a Educação Básica. Inclusive, um projeto de reforma universitária precisa vislumbrar essa relação em de uma forma mais “abrangente e duradouro, que garanta a articulação entre os diferentes níveis de ensino na promoção da qualidade da educação. A melhoria da qualidade da educação básica é o mecanismo mais adequado para a democratização do acesso à educação superior” (Macedo *et al.*, 2005, p. 140).

As instituições de ensino superior, pelos recursos humanos de que dispõem e pelo estoque de competências e de conhecimentos que detêm, exercem papel de destaque na proposição de projetos, ações e iniciativas voltadas para o equacionamento e solução dos

---

<sup>76</sup> Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Com vigência de 10 anos, este Plano se encerra neste ano de 2024.

problemas nacionais. Desta forma, devem assumir a liderança na cooperação com os sistemas de educação básica de modo a efetivamente contribuir para a melhoria da qualidade da escola básica. A mais importante tarefa que deve ser cumprida pelas instituições de ensino superior é a formação de professores, mediante a organização das licenciaturas e a implantação de programas de educação continuada. Nesse fazer, há que lançar mão de meios e tecnologias que facilitem e valorizem a aproximação entre o professor de ensino fundamental e a instituição de ensino superior. A capacitação do professor constitui-se como um eixo articulador de outras atividades também importantes, como a preparação de material pedagógico e a capacitação de gestores para a escola básica. Um projeto de Reforma Universitária precisa situar a relação Universidade-Escola Básica num plano mais abrangente e duradouro, que garanta a articulação entre os diferentes níveis de ensino na promoção da qualidade da educação. A melhoria da qualidade da educação básica é o mecanismo mais adequado para a democratização do acesso à educação (Macedo *et al.*, 2005, p. 140).

Pode-se observar que a partir do governo Lula que a educação superior começa a, de fato, deixar de ser mero privilégio social e passa a ser direito de todos. De acordo com as discussões expostas, percebe-se a educação superior se deslocar de direito social para mercadoria do setor terciário. Entretanto, é indispensável conceber que a educação superior lida com grandes responsabilidades sociais.

As Instituições de Ensino Superior possuem uma responsabilidade crescente em viabilizar ações comprometidas com a democratização de acesso das camadas populares ao ensino, aumentando não só a oferta de vagas, mas também as possibilidades de permanência aos estudantes menos favorecidos. Conforme destacado pela própria Secretaria de Educação Superior sobre a democratização e expansão da Educação Superior no país:

O processo de democratização compreende reverter o quadro no qual ir à universidade é opção reservada às elites. A definição de um projeto para a educação superior deve entender esta como bem público, destinada a todos indistintamente, inserida no campo dos direitos sociais básicos, tratada como prioridade da sociedade brasileira, sendo que a universidade deve ser a expressão de uma sociedade democrática e multicultural, em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças (BRASIL/MEC/SESu, 2015, p. 19).

Dentro deste cenário, a democratização do ensino superior passa pelo necessário combate ao seu caráter elitista e o esvaziamento do seu conteúdo político emancipatório e promotor de justiça social enquanto política pública. A própria história da origem do acesso à educação superior no Brasil demonstra uma estrutura volta da de forma a manter e reforçar as desigualdades. Conforme analisada no texto de Cunha (2000) e ressaltada por Maria de Lourdes Fávero (2006), a universidade brasileira não foi constituída com a finalidade de atender aos objetivos fundamentais da realidade na qual ela estava inserida, e sim ao contrário, essa



instituição foi criada e pensada como um bem cultural voltado à formação acadêmica de uma pequena “elite”:

Basta lembrar que ela foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual era e é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias, sem uma definição clara no sentido de que, por suas próprias funções, deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento. Produção essa que deveria procurar responder às necessidades sociais mais amplas e ter como preocupação tornar-se expressão do real, compreendida como característica do conhecimento científico, mas sem a falácia de respostas prontas e acabadas [...] a universidade é convocada a ser o palco de discussões sobre a sociedade, mas não em termos puramente teóricos, abstratos. Deve ser o espaço em que se desenvolve um pensamento teórico-crítico de idéias, opiniões, posicionamentos, como também o encaminhamento de propostas e alternativas para solução dos problemas. Não resta dúvida de que essas tarefas constituem um aprendizado difícil e por vezes exaustivo, mas necessário (Fávero, 2006, p. 19).

Neste aspecto, nas reflexões de Florestan Fernandes, que se fazem ainda muito atuais, a universidade deveria ser pensada como uma instituição que atendesse às necessidades do povo, que estimulasse o aperfeiçoamento da pesquisa, e que também fossem criadas as necessárias condições para tirar o Brasil do estado de subdesenvolvimento em que o país se encontrava (Fernandes, *apud* Moura e Cruz, 2021, p. 12959).

Fávero, ao citar Anísio Teixeira, destacou que “uma das características da universidade é a de ser um *locus* de investigação e de produção do conhecimento. E uma das exigências para a efetivação desse projeto era, sem dúvida, o exercício da liberdade e a efetivação da autonomia universitária” (Teixeira, 1998, p. 35 *apud* Fávero, 2006, p.26). Macedo *et al.* (2005) entende que dotar a universidade pública de autonomia plena significa conferir-lhe a responsabilidade completa pelo seu destino, ou seja, responsabilidade de cumprir suas funções em consonância com a autonomia que lhes foi assegurada e estabelecer mecanismos de cobrança adequados (Macedo *et al.*, 2005, p. 136). No que se refere à autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar universitária, Fávero (2006) faz uma crítica ao fato de que tanto no passado como no presente, essa autonomia outorgada às universidades não passa muitas vezes de uma ilusão, embora se apresente, por vezes, como um avanço (Fávero, 2006, p. 28).

As universidades, além da formação profissional, da busca e construção do saber científico e da transmissão de uma cultura democratizada, são instituições de extrema importância para a mudança da sociedade. Portanto, a educação e, neste caso, a educação de nível superior é fundamental não só pela construção de conhecimentos e oportunidades profissionais,

mas para o desenvolvimento de uma sociedade justa e sustentável, contribuindo para o progresso humano, combatendo a desigualdade e promovendo inclusão social. Ampliar o ensino superior numa sociedade subdesenvolvida se justifica pela necessidade de uma educação escolarizada como promotora de desenvolvimento. Como ressaltado por Rosana Heringer (2018), a educação superior continua sendo um fator significativo de mobilidade social ascendente nas sociedades contemporâneas, e permite uma ampliação não apenas de conhecimentos ligados à formação profissional, mas também em termos de expansão de visões de mundo e acesso a informação (Heringer, 2018, p. 8).

Segundo Heringer (2018), ao longo do século XX foi observada uma grande expansão desta educação em termos mundiais. E, conforme apontado durante o texto nota-se esta expressiva expansão da educação superior no Brasil, tanto em instituições quanto em matrículas. E com a promulgação de determinadas políticas públicas voltadas para o ensino superior, especialmente a Lei de Cotas, possibilitaram uma maior inserção de estudantes pertencentes a grupos que antes eram minoria neste nível de ensino, abrindo caminho para um ensino superior mais diverso e democrático.

Conforme ressaltado, expansão do ensino superior não é sinônimo de acesso, permanência e democratização. Isto vem ocorrendo nas últimas décadas nas IFES brasileiras por meio de leis específicas para este fim que contribuem para a democratização do ensino superior. Conforme analisado por Rosana Heringer (2018), “foi apenas a partir dos anos 1990 e início dos anos 2000 que a percepção sobre o caráter injusto do acesso à educação superior no Brasil foi percebida e diferentes forças sociais se mobilizaram por mudanças” (Heringer, 2018, p. 09). Entre as diferentes medidas adotadas, como ProUni, FIES, Reuni, etc., a política afirmativa expressa na Lei de Cotas tem sido fundamental para a democratização do acesso à educação superior pública, embora ainda tenha um longo caminho a percorrer no que tange a minorar a defasagem entre estudantes brancos e não brancos. Ademais, não basta só garantir o acesso, é preciso garantir também a permanência e o sucesso da aprendizagem pelos alunos.

Em 2010, o governo criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil<sup>77</sup> – PNAES – visando ações para permanência e assistência estudantil, com os objetivos de democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos

---

<sup>77</sup> Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010.

das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Vale destacar que a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil era uma das diretrizes do Reuni<sup>78</sup> promulgado em 2007. Além de também constar na meta 12.5 do PNE<sup>79</sup>

Ainda há um longo caminho a se percorrer para que de fato a democratização do acesso ao ensino superior se concretize e acabe com a situação de desigualdade social e de oportunidades em que se encontram as camadas mais vulneráveis da população de nosso país. Para isso, é indispensável partir da compreensão da realidade em que a sociedade brasileira se encontra para buscar uma melhor estruturação do ensino superior e almejar o tipo de universidade que essa necessita, cuja qualidade seja objeto orientador deste caminho. Conforme enfatizou Macedo *et al.* (2005), é preciso pensar em princípios e diretrizes para uma reforma universitária que seja capaz de promover as mudanças que o país precisa, orientando suas políticas públicas na direção do desenvolvimento sustentável e da redução das desigualdades sociais, com respeito à diversidade e identidades regionais e compromisso com a melhoria das condições de vida de toda a população (Macedo *et al.*, 2005, p.132). Pois, a sociedade é conduzida pelas normas com que o Estado a estabelece e a estrutura.

O sociólogo Boaventura de Souza Santos (2005) sugere uma reforma democrática e emancipatória da universidade do século XXI, que tem se adaptado ao modelo econômico vigente. Seu estudo demonstra que, durante todo o século XX, a universidade passou por uma crise em sua hegemonia, em sua legitimidade e institucional. “Ao deixar de ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa, a universidade entrara numa crise de hegemonia” (Santos, 2005, p. 138). A crise de legitimidade foi provocada, segundo o autor,

pelo facto de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de

---

<sup>78</sup> Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, art.2, V.

<sup>79</sup> Meta 12.5 da Lei nº13.005/2014 (Plano Nacional da Educação): ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

oportunidades para os filhos das classes populares, por outro. Finalmente, a crise institucional resultava da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objectivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social (Santos, 2005, p. 138).

Esta última, a institucional, se deu a partir do momento em que o Estado decidiu reduzir o seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, convertendo esta num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurado pelo Estado. Segundo o professor, esta crise sentida nos últimos 30 anos na grande maioria dos países foi induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas do Estado, não só na educação, mas também na saúde, na previdência e etc., levada pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente (Santos, 2005, p. 139- 141).

Boaventura Santos (2005) ressalta que existe a ideia de que a universidade pública é irreformável e que a verdadeira alternativa está na criação do mercado universitário, ou seja, a mercadorização da universidade, conforme já analisado no texto. Para o autor, foram duas as fases deste percurso:

Na primeira, que vai do início da década de 1980 até meados da década de 1990, expande-se e consolida-se o mercado nacional universitário. Na segunda, ao lado do mercado nacional, emerge com grande pujança o mercado transnacional da educação superior e universitária, o qual, a partir do final da década, é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, está em curso a globalização neoliberal da universidade. [...] Os dois processos marcantes da década – o desinvestimento do Estado na universidade pública e a globalização mercantil da universidade – são as duas faces da mesma moeda. (Santos, 2005, p. 142).

Assim, a universidade de criadora de condições para a concorrência e para o sucesso no mercado, se transforma, ela própria num objeto de concorrência, ou seja, no mercado. E a autonomia dada às universidades não objetivou preservar a liberdade acadêmica, mas criou condições para que elas se adaptassem às exigências da economia (Santos, 2005, p. 146). Para o sociólogo, desde 2000, a transnacionalização neoliberal da universidade ocorre sob a égide da Organização Mundial do Comércio no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) (Santos, 2005, p. 151).

Os efeitos do ataque neoliberal não se deram somente no âmbito financeiro, mas também repercutiram na definição de prioridades de pesquisa e de formação. “A incapacitação política do

Estado e do projecto nacional repercutiu-se numa certa incapacitação epistemológica da universidade e na criação de desorientação quanto às suas funções sociais” (Santos, 2005, p. 160). Neste contexto, outra questão também levantada pelo autor no que diz respeito a este impacto é em relação às novas tecnologias e o potencial de perda de seu componente territorial:

A universidade é uma entidade com forte componente territorial bem evidente no conceito de campus. Essa territorialidade, combinada com o regime de estudos, torna muito intensa a co-presença e a comunicação presencial. As novas tecnologias de informação e de comunicação vêm pôr em causa esta territorialidade. Com a conversão das novas tecnologias em instrumentos pedagógicos, a territorialidade é posta ao serviço da extraterritorialidade e a exigência da co-presença está a sofrer a concorrência da exigência de estar online. O impacto destas transformações na institucionalidade da universidade é uma questão em aberto. Para já, é sabido que a transnacionalização do mercado universitário assenta nelas e que, ao lado das universidades convencionais, estão a proliferar o ensino à distância e as universidades virtuais. É também sabido que esta transformação é responsável por mais uma desigualdade ou segmentação no conjunto global das universidades, a fractura digital (Santos, 2005, p. 161-162).

A proposta do professor Boaventura de Souza Santos (2005) é uma reforma universitária que tenha o objetivo central responder de uma forma positiva às necessidades sociais “pela democratização radical da universidade, pondo fim a uma história de exclusão de grupos sociais e seus saberes de que a universidade tem sido protagonista ao longo do tempo e, portanto, desde muito antes da actual fase de globalização capitalista” (Santos, 2005, p. 163). E ainda propõe uma globalização contra-hegemónica da universidade como bem público, partindo da ideia de projeto nacional de modo não nacionalista ou autárquico (Santos, 2005, p. 165).

A resistência tem de envolver a promoção de alternativas de pesquisa, de formação, de extensão e de organização que apontem para a democratização do bem público universitário, ou seja, para o contributo específico da universidade na definição e solução colectivas dos problemas sociais, nacionais e globais (Santos, 2005, p. 167).

Além disso, a reforma precisa distinguir claramente entre universidade e ensino superior, pois no século XXI só há universidade quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. Sem qualquer um destes, existe somente ensino superior, não existe universidade (Santos, 2005, p. 169).

No que tange às tarefas de democratização do acesso, estas devem não só questionar quem a frequenta, mas também os conhecimentos que são transmitidos a quem frequenta, ou seja, questionar a universidade como um todo. Pois ela não só participou na exclusão social das raças e etnias ditas inferiores, como teorizou a sua inferioridade, uma inferioridade que estendeu aos

conhecimentos produzidos pelos grupos excluídos em nome da prioridade epistemológica concedida à ciência (Santos, 2005, p. 174).

Para o autor, uma reforma universitária deve ser progressista e democrática firmando seu compromisso com a escola pública. “A partir daí, trata-se de estabelecer mecanismos institucionais de colaboração através dos quais seja construída uma integração efectiva entre a formação profissional e a prática de ensino” (Santos, 2005, p. 181).

Toda a proposta feita pelo autor, de reforma da universidade como um bem público, permanentemente ameaçado, que está intimamente ligado a um projeto de país que visa fortalecer a legitimidade da universidade pública num contexto da globalização neoliberal da educação e com vista a fortalecer a possibilidade de uma globalização alternativa. Ele sugere áreas principais para isto, como: rede, democratização interna e externa, avaliação participativa. Ademais, deverá vir acompanhada de duas decisões políticas: a regulação do ensino superior privado e a posição dos governos face ao GATS no domínio da educação transnacionalizada (Santos, 2005, p. 187 e 195).

Reconheço que o que acabo de propor é um vasto programa de responsabilização social da universidade. Julgo, no entanto, que só através dele a universidade pública pode lutar eficazmente pela sua legitimidade. A universidade tem de entender que a produção de conhecimento epistemológica e socialmente privilegiado e a formação de elites deixaram de poder assegurar por si só a legitimidade da universidade a partir do momento em que perdeu a hegemonia mesmo no desempenho destas funções e teve de as passar a desempenhar num contexto competitivo. A luta pela legitimidade permite ampliar o potencial destas funções, complementando-as com outras onde o vínculo social seja mais transparente. Mas para que isso ocorra, a universidade tem de ser dotada das condições adequadas tanto financeiras como institucionais. Ao contrário do que o capitalismo educacional faz crer, as deficiências no desempenho da responsabilidade social da universidade não decorrem do excesso de autonomia, mas, pelo contrário, da falta dela e dos meios financeiros adequados. O Estado e a sociedade não podem reclamar da universidade novas funções quando a asfixia financeira não lhe permite sequer desempenhar as funções mais tradicionais. [...] Uma vez criadas as condições, a universidade deve ser incentivada a assumir formas mais densas de responsabilidade social, mas não deve ser funcionalizada nesse sentido. A responsabilidade social da universidade tem de ser assumida pela universidade, aceitando ser permeável às demandas sociais, sobretudo àquelas oriundas de grupos sociais que não têm poder para as impor. A autonomia universitária e a liberdade académica – que, no passado, foram esgrimidas para desresponsabilizar socialmente a universidade – assumem agora uma nova premência, uma vez que só elas podem garantir uma resposta empenhada e criativa aos desafios da responsabilidade social. Porque a sociedade não é uma abstracção, esses desafios são contextuais em função da região, ou do local e, portanto, não podem ser enfrentados com medidas gerais e rígidas (Santos, 2005, p. 185- 186).

Sendo assim, para Boaventura Santos (2005), a universidade no século XXI será certamente menos hegemônica, mas não menos necessária que o foi nos séculos anteriores. A sua

especificidade enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e longo prazo pelos conhecimentos e pela formação que produz e pelo espaço público privilegiado de discussão aberta e crítica que constitui (Santos, 2005, p. 199).

Nesse sentido, a investigação proposta na presente pesquisa entende parte da premissa de que a responsabilização social da universidade e a sua legitimidade se dão também pela maior aderência da instituição ao território, estreitando os vínculos sociais. E é por esta razão que se faz importante avaliar se os marcos legais analisados contribuíram para tencionar a UFRRJ nesse sentido, promovendo transformação social.

Um ponto muito importante diante deste tema relacionado à universidade e sua democratização, suas transformações e o seu papel enquanto uma instituição de educação superior para com a sociedade, foi ressaltado pela professora Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva em 2003 - mas que ainda se faz muito atual, é a produção do conhecimento universitário descolonizador. Ela ressaltou que uma das questões centrais que desafia a compreensão, o espírito democrático, a criatividade da universidade é admitir que os antigos escravizados africanos trouxeram consigo saberes, conhecimentos, tecnologias, práticas que lhes permitiram sobreviver e construir um outro povo. Então, o desafio maior está em incorporá-los ao corpo de saberes que cabe, à universidade, preservar, divulgar, assumir como referências para novos estudos (Silva, 2003, p. 45-46).

Assim sendo, a presença numericamente significativa de jovens das classes e grupos até então impedidos de freqüentar os bancos universitários, deve levar a que as ideologias, teorias e metodologias que sustentam e dão andamento à produção de conhecimentos sejam questionadas e, em decorrência, as atividades acadêmicas e científicas sejam redimensionadas. Dizendo de outra maneira, instituições de ensino superior que reconhecem a diversidade social e econômica da população brasileira, sua pluralidade cultural e racial e as avaliam como injustas, ao reservar vagas para negros, projetam ser socialmente justas, e para tanto têm de ampliar seu campo de visão e de produção do conhecimento. Uma instituição, que se disponha a implantar plano de ações afirmativas para a população negra, não pode encará-lo como "proteção a desvalidos", segundo pretendem alguns. É preciso que um plano com tais metas incentive a compreensão dos valores da diversidade social, cultural, racial e, nestes valores, busque apoio para orientar suas ações educativa, de formação de profissionais e de responsável pelo avanço das ciências. Sem dúvida, a universidade, ao prever e executar medidas visando à inclusão de grupos até então deixados à margem, inclui-se na sociedade, passa a dela fazer parte e assume compromisso com ela, já que deixa de atender unicamente aos interesses de um único segmento até então privilegiado (Silva, 2003, p. 48).

Para a autora, promover a equidade entre os grupos que sofreram exclusão toca na estrutura da desigualdade, reescreve a maneira de pensar e produzir conhecimento, de ser

universidade no Brasil. É necessário descolonizar as ciências, retomar visões de mundo, conteúdos e metodologias de que a ciência ocidental se apropriou, acumulou e a partir deles criou os seus próprios. “São pouco difundidas as bases africanas, árabes, chinesas, entre outras, a partir das quais foram gerados os fundamentos das ciências e filosofias atuais” (Silva, 2003, p. 49).

Neste rumo, dispõe-se, a universidade, não a considerar as diferenças raciais, a pluralidade cultural como um fim em si, mas como uma forma de assumir a responsabilidade de educar para novas relações raciais e sociais, de produzir conhecimentos apartados de uma única visão de mundo, de ciência, como um processo político de negociação que projeta uma sociedade justa (Silva, 2003, p.50).

Dentro dessas reflexões, Sueli Carneiro (2002) salientou que:

É significativo o crescimento do número de militantes negros adquirindo títulos acadêmicos, resgatando a condição do negro como sujeito do conhecimento, especialmente o conhecimento de si próprio. Passamos de objeto de estudo a sujeitos do conhecimento, fazendo com que a universidade comece a se constituir como um importante campo estratégico de atuação (Carneiro, 2002, p. 210).

Durante os tópicos acima foram abordadas algumas características do sistema educacional do ensino superior brasileiro que passou por diversas transformações. Um sistema fragmentado e privatizado, organizado sob a lógica do neoliberalismo, que tem mostrado um potencial propiciador de desigualdades e exclusão social. Alguns programas derivados das últimas políticas educacionais implementadas fortaleceram a presença do setor privado no ensino superior, ainda que comportasse um caráter inclusivo. Outras reflexões trazidas no texto demonstraram a importância das ações afirmativas para a educação superior como objeto de transformação social. Pois, o papel atribuído às instituições de ensino superior, principalmente às universidades é o de promover o desenvolvimento educacional, democratizar o acesso e o ensino e ser o veículo de transformação social, auxiliando na solução dos históricos problemas sociais, uma vez que as universidades possuem uma intrínseca relação com a produção científica e o desenvolvimento social e econômico de um país. A reforma da universidade traz consigo processos da emancipação acadêmica, política do país, das suas elites e os processos de auto descolonização, além disso, planta os pilares da democracia mais inclusiva do sistema político, mas, sobretudo do funcionamento das estruturas do Estado e as mudanças de mentalidades dos seus agentes. O próximo tópico tem como objetivo caracterizar a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), discutindo sua origem e principais mudanças ocorridas ao longo do tempo, conectando



as com o cenário nacional do ensino superior que foi apresentado. Além disto, busca também investigar a implementação da Lei de Cotas nesta Instituição.

#### 4.5. A UFRRJ e a Lei de Cotas

Em 2023 a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ – completou 113 anos de existência, e suas raízes estão ligadas ao ensino agropecuário. Conforme citado na introdução do presente texto, a UFRRJ percorreu um longo caminho até se tornar a Universidade a qual conhecemos atualmente. Segundo informações do portal da Instituição, sua história começa em 1910, quando ela foi criada como Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (Esamv). Subordinada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, foi instituída por meio do Decreto n. 8.319, assinado pelo Presidente Nilo Peçanha, que estabeleceu as bases do ensino agropecuário no Brasil. Num contexto de preparo de uma mão de obra formada por trabalhadores livres, explica a professora Célia Otranto do Instituto de Educação da UFRRJ, “os agrônomos, organizados na Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), passaram a assumir o papel de porta-vozes dos interesses da classe dominante agrária brasileira, com o objetivo declarado de modernizar a agricultura e desenvolver o país” (Otranto *apud* Oliveira, 2020).

Sua primeira sede foi instalada em 1911 no bairro Maracanã na cidade do Rio de Janeiro e teve como primeiro diretor o engenheiro agrônomo Gustavo Dutra. Posteriormente, em 1913 passou pelo bairro Deodoro, onde ficava seu campo de experimentação e prática agrícola. Entretanto, por falta de verbas, precisou fechar e se fundir à Escola Agrícola da Bahia e à Escola Média Teórico-Prática de Pinheiro, retomando suas atividades em 1916. Em 1918 ela foi transferida para a Alameda São Boaventura, em Niterói e em 1927, com mais um curso, Química Industrial, a Escola se estabeleceu na Praia Vermelha, no Rio de Janeiro.

Em fevereiro de 1934, o Decreto 23.857 dividiu a Esamv em três instituições: Escola Nacional de Agronomia (ENA), Escola Nacional de Veterinária (ENV) e Escola Nacional de Química. A ENA subordinava-se à extinta Diretoria do Ensino Agrícola, do Departamento Nacional de Produção Vegetal; e a ENV, ao Departamento Nacional de Produção Animal, do Ministério de Agricultura. A Escola Nacional de Química, transferida para o antigo Ministério da Educação e Saúde, viria a se constituir na Escola de Engenharia Química da atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – antiga Universidade do Brasil. Em março de 1934, a ENA e a ENV tiveram regulamento comum aprovado e se tornaram estabelecimentos-padrão para o ensino agrônômico do país. Dois anos depois, mais uma divisão: a Portaria Ministerial de 14 de novembro de 1936 tornou-as escolas independentes, com a aprovação de seus próprios regimentos. Em

1938, o Decreto-Lei 982 alterou novamente o quadro institucional: enquanto a ENA passou a integrar o recém-criado Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (CNEPA), a ENV subordinou-se diretamente ao ministro do Estado (UFRRJ, 2019).

A Esamv foi considerada a instituição mais importante do Ministério da Agricultura. Após divisões e alterações institucionais, em 1943 com a união da ENA e da ENV originou a Universidade Rural - UR. Em 1948 o seu *campus* foi transferido para as margens da antiga Rodovia Rio-São Paulo, o Km 47 (hoje BR-465), atual sede da UFRRJ – um dos maiores *campus* da América Latina.

um dos principais objetivos da então Universidade Rural (UR), motivador da construção daquele grandioso *campus*, era preparar técnicos capazes de impulsionar a lavoura e a pecuária no país, que viviam uma situação de atraso histórico. A construção e inauguração da nova sede se inserem no contexto de programas do governo de Getúlio Vargas ligados ao mundo rural, entre os quais se destaca a Marcha para o oeste (Silveira, 2011, p. 02).

[...]

O objetivo, então, foi construir, nos moldes das instituições americanas de pesquisa, uma sede planejada para oferecer alojamento, refeitório e biblioteca para todos os alunos se manterem internos na instituição. Os professores e técnicos da universidade, que também fossem pesquisadores do Ministério da Agricultura, igualmente foram incentivados a residirem no *campus*, em próprios residenciais (PR's) construídos especificamente para isso. Consequentemente, todos passavam a dispor de horário integral para dedicação às atividades acadêmicas. Essa característica reforçou a associação, já estabelecida pelo estilo arquitetônico dos prédios construídos, entre universidade e fazenda, criando uma comunidade que se unia não somente por laços acadêmicos, como também por laços de vizinhança (Silveira, 2011, p. 52).

Antes da sua atual denominação ela se chamava Universidade Federal Rural do Brasil e sua estrutura era composta pelos seguintes setores: as escolas nacionais de Agronomia e de Veterinária; as escolas de Engenharia Florestal, Educação Técnica e Educação Familiar; além dos cursos de nível médio dos colégios técnicos de Economia Doméstica e Agrícola.

Até 1963 a Universidade possuía somente estudantes e professores do sexo masculino, pois somente neste período foi criado o Curso de Ciências Domésticas, “voltado para a formação de jovens do sexo feminino para atuarem no ambiente doméstico das propriedades rurais” em um trabalho em parceria com os agrônomos e os veterinários no meio rural (Otranto, 2009 *apud* Oliveira, 2021, p. 127-128).

Somente em 1967 que ela passou a se chamar: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Nas discussões iniciais sobre o Estatuto, a adequação do nome da instituição ao seu novo perfil voltou a ser tema nos debates do Conselho Universitário (OTRANTO, 2009). Entre sugestões de nomes como “Universidade Federal da Baixada Fluminense”, “Universidade Federal Rural de Itaguaí” e “Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro”, optou-se pelo último, não obstante as demais opções poderem ser interpretadas como um prenúncio da trajetória que a instituição iria trilhar, décadas mais tarde, como

consolidadora de uma vocação geopolítica para prover de uma profissionalização básica os “desassistidos” da região de seu entorno (Silveira, 2011, p. 88-89).

Em 1967 e posteriormente com as mudanças trazidas pela reforma universitária de 1968, a UFRRJ, uma autarquia, ou seja, uma entidade autônoma e descentralizada da administração pública, além da mudança de sua subordinação administrativa do Ministério da Agricultura para o da Educação (MEC), começou a ampliar suas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Com este deslocamento de Ministério, a Universidade passou para uma “posição até mesmo mais subalterna se comparada a outras universidades de maior porte, tirou-lhe bastante do protagonismo acadêmico que exercia quando “reinava” absoluta, como única universidade federal, na esfera do Ministério da Agricultura” (Silveira, 2011, p. 83).

Até 1967 a UFRRJ possuía os cursos de graduação em Agronomia, Veterinária, Educação Técnica, Educação Familiar, Engenharia Florestal e Engenharia Química. Após a Lei da Reforma Universitária, desencadeou uma expansão voltada para áreas diferentes das agrárias, caso não fizesse, a Instituição correria o risco de ser incorporada a outras instituições de acordo com a Lei. Sendo assim, foram criados os cursos de graduação em História Natural, Química, Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Geologia, Zootecnia, Educação Física e Licenciatura em Física e em Matemática (Silveira, 2011, p. 77).

O processo de expansão do ensino superior, analisado na seção anterior do capítulo, vivenciado nas décadas de 1960 e 1970 pela abertura de instituições privadas e de novos cursos exerceu papel fundamental na mudança da tradição agrária da UFRRJ. “Foi nesse cenário que a URB se enfraqueceu tanto no âmbito material (relacionado ao recebimento de verbas e cumprimento de seu orçamento), quanto no plano simbólico, através da perda de parte do seu prestígio” (Magalhães, 2015, p. 121).

Durante a trajetória da Instituição, importante destacar que no período da ditadura, especificamente na década de 1970, a Universidade foi administrada por reitores bastante alinhados ao regime militar, com uma administração extremamente centralizadora e autoritária. Neste período houve sufocamento de qualquer movimento de resistência (Oliveira, 2020; Silveira, 2011, p. 05). Na matéria para o Portal da UFRRJ, Oliveira (2020) aborda essa questão exemplificando com a fala da docente aposentada da UFRRJ, Lucília Augusta Lino de Paula, entrevistada pelo autor:

A professora destaca ainda que o movimento estudantil foi se rearticulando no meado da década de 1970, lançando mão de estratégias para despistar a repressão da ditadura: “A organização estudantil política tinha sido proibida por lei. Então, os estudantes criaram centros de estudos. Por exemplo, o Centro de Estudos Agrônômicos, o Centro de Estudos Geológicos... que não eram centros de estudos, mas sim centros acadêmicos mesmo. Mas, com esse nome, eles podiam ter uma organização. Esse movimento estudantil começou a ser retomado pelas áreas de conhecimento, fazendo eventos e encontros com a desculpa de que iriam discutir conteúdos, quando, na realidade, isso propiciava uma reorganização política. E aí, em 1979, acontece o *boom* do movimento de reorganização, com o movimento de abertura e a volta da UNE” (Oliveira, 2020).

O outro fator citado por Moreira (2009b) relaciona-se ao clima repressivo que tomou conta da Universidade durante os governos militares, em que se destaca a intervenção sofrida durante os anos de 1964 a 1966, quando foi deposto o reitor Idérzio Vianna, e a Universidade passou a ser administrada por um interventor da USP de Piracicaba. Relatos presentes nas pesquisas de Otranto (2009 e 2010) e Silveira (2004) retratam o clima de medo e silêncio que dominou a instituição naquela época, com professores sendo demitidos e cassados, soldados da Polícia Militar invadindo o campus e, arbitrariamente, retirando alunos para serem encaminhados ao quartel de Paracambi (Silveira, 2011, p. 83).

Nesse período, conforme citado no primeiro capítulo, o sistema de cotas para agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, conhecida como a já mencionada Lei do Boi – Lei nº 5.465/1968 – justificada pela preocupação com a qualificação da força de trabalho pela educação, e especificamente para aumentar a produtividade agrícola. A UFRRJ a aplicou no vestibular do ano seguinte à sua promulgação, em 1969. “Em pesquisa realizada em maio de 2010, pelo Decanato de Assuntos Administrativos da UFRRJ, a pedido do MEC, constatou-se que o recurso à Lei do Boi não foi muito utilizado pelos candidatos aos vestibulares da UFRRJ no período de sua vigência” (Silveira, 2011, p. 96). Em relação a este resultado, Ana Lúcia Silveira (2011) ao citar a pesquisa de Mendonça (1998) aponta para a procedência dos alunos da instituição estar localizada não apenas junto aos filhos de fazendeiros, mas principalmente entre segmentos médios urbanos ligados aos setores do funcionalismo público, profissionais liberais e militares. A pesquisa de Almeida (1973), também aludida por Ana Lúcia Silveira, a respeito do perfil dos ingressantes na UFRRJ entre 1969 a 1972, também registrou que os alunos filhos de fazendeiros ou concluintes de cursos técnicos agrícolas continuavam não sendo maioria no conjunto dos discentes da instituição. A realização dos exames de seleção de forma “descentralizada, com postos de exames em cidades do interior do Brasil, contribuiu para inserir, em seu alunado, um relevante número de discentes de outras regiões, mas, cumpre repetir, de acordo com a pesquisa mobilizada, eles não eram maioria” (Silveira, 2011, p. 96-97).

Em suma, a pouca expressividade da aplicação da Lei do Boi na UFRRJ pode ser interpretada como um indicio de que a sua vocação rural apresentava suscetibilidades junto ao perfil de seu alunado, o que a tornava, no que se referia a este perfil, mais

predisposta a um possível enfraquecimento da sua tradição original em um contexto de expansão de cursos direcionada para outras áreas do saber (Silveira, 2011, p. 97).

Embora a Lei do Boi tenha apresentado pouca utilização na UFRRJ, foi grande o número de mandatos de segurança impetrados por candidatos que se sentiam prejudicados com a referida Lei no vestibular unificado de 1978, segundo registrado na ata da reunião do Conselho Universitário de fevereiro de 1978 (Silveira, 2011, p. 98).

Wallace Magalhães (2015; 2017; 2018 e 2020) também pesquisou esta política de cotas na experiência da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O objetivo de seu estudo foi de investigar, a partir de uma abordagem empírica, quem foram os ingressantes na UFRRJ via Lei do Boi no curso de Agronomia, mediante análise da relação candidato/agropecuária e do perfil daí decorrente, de forma a revelar se somente candidatos ligados aos grupos dominantes foram contemplados, ou se a lei foi um importante instrumento de acesso e inclusão de grupos subalternos à instituição de ensino.

A lei começou a ser aplicada na Instituição a partir de 1969, e com base no levantamento das fontes foi percebido que desde sua implementação até 1977, os beneficiários da lei do boi foram alunos provenientes de escolas agrícolas espalhadas por todo o território nacional, prevalecendo candidatos oriundos da região sudeste. A documentação deste período não fornecia qualquer informação acerca da relação entre candidato e propriedade rural ou vínculo com a agricultura, somente uma relação prévia com o ensino agrícola (Magalhães, 2017, p. 458).

O pesquisador realçou que a documentação desta fase era muito escassa, mas que a partir dos anos posteriores a documentação se tornou mais complexa e conclusiva. Entre os anos 1977 e 1985 foram apresentados variados documentos relativos à posse e propriedade de imóveis rurais que buscavam a comprovação de uma relação, mesmo que por vezes questionável, entre candidato e propriedade rural, bem como documentos emitidos por sindicatos rurais. Desse universo, a maior parte foi de alunos que mantinham alguma relação com latifundiários ou empresários rurais (Magalhães, 2017, p. 458).

Algumas questões chamaram a atenção do autor como a inclusão no curso de Agronomia da UFRRJ de candidatos provenientes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, então excluídos pela lei. Outra questão também observada pelo autor foi:

A grande problemática que se apresentou foi a vinculação entre acesso privilegiado ao ensino superior e atividade rural, destacando-se determinados órgãos ou instituições no estreitamento de tal vinculação. Como visto, a principal fonte emissora de documentos para a concessão do benefício à “lei do boi” era o INCRA, legitimado pelo parágrafo único do artigo 4º do decreto nº 63.788, de 12 de dezembro de 1968, que regulamentava formas de comprovação do direito ao benefício. Para Oliveira (1985), esse método de comprovação desvirtuava a justificativa da “lei do boi”, principalmente pela frouxidão do que se considerava “propriedade rural”, beneficiando um determinado grupo de pessoas (Magalhães, 2017, p. 451).

Nesse sentido, a UFRRJ, quanto aos ingressantes pela “lei do boi”, utilizou-se das relações de direito entre candidatos e agropecuária, e não das relações de fato. Nesse período, constatou-se na UFRRJ uma relação majoritária entre candidatos e agentes privilegiados pelo processo de modernização da agricultura (latifundiários e empresários rurais), além da intensa mediação dos sindicatos patronais (Magalhães, 2015, p. 163).

A partir do cruzamento de fontes documentais, bibliográficas e orais, e do levantamento dos ingressantes pela lei, Wallace Magalhães identificou a utilização da lei também por grupos que não estavam inseridos no processo modernizador do setor agrícola a partir dos anos 1960. A lei do boi na UFRRJ foi um recurso utilizado tanto por grandes quanto por pequenos proprietários. Quanto à origem regional dos alunos beneficiados pela lei, foi constatada a predominância de propriedades localizadas na região sudeste do país (Magalhães, 2020, p. 228). E concluiu que:

Os dados levantados nos remetem a um grupo bem heterogêneo quanto à utilização da lei como mecanismo de acesso ao ensino superior, contemplando não apenas proprietários rurais (cujas documentações se pautava nos certificados emitidos pelo INCRA e nas escrituras de compra e venda), mas abrangia uma ampla gama de moradores de áreas consideradas como rurais (como nos casos de certidões expedidas pelas prefeituras municipais e delegacias de polícia) e de trabalhadores rurais (casos dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e dos contratos de arrendamento rural, contratos de trabalho, locação ou parceria agrícola). No que pese os aspectos do contexto histórico entre os anos de 1960 e 1980, destaca-se que através da prática social, que nem sempre corrobora a letra fria da lei, pode-se verificar o quanto a “lei do boi” possibilitou a inclusão de grupos então excluídos das instituições de ensino superior ao longo do período estudado (Magalhães, 2018, p. 11).

Na tese de Wallace Magalhães (2020) também foi verificada a utilização da lei para o curso de Medicina Veterinária, e os resultados foram semelhantes à análise do curso de Agronomia (Magalhães, 2020, p. 234). O autor buscou também analisar a profissão dos pais dos ingressantes, nos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária na UFRRJ, para que pudesse inferir sua ligação com o capital econômico e cultural passíveis de transmissão familiar. Constatou que o perfil majoritário de beneficiados pela Lei do Boi foi aquele que mantinha relações com os grupos privilegiados pelo processo de modernização da agropecuária brasileira, o

latifúndio e a empresa rural, bem como da trajetória familiar daquele grupo, ligados ao capital econômico e cultural (Magalhães, 2020, p. 236-237).

É necessário destacar que os estudos do autor refletiram a realidade de cursos da UFRRJ, que não reflete de forma geral a aplicação da lei e seus beneficiários, pois depende das especificidades de cada região e os mecanismos utilizados por cada instituição na implementação da lei. Temos, por exemplo, a realidade da Universidade Federal de Viçosa – UFV –, em que a Lei do Boi também foi objeto de estudo na Instituição pela pesquisadora Thaís Carneiro Carvalho (2021). Os dados levantados nesta pesquisa referente ao curso de Agronomia, entre os anos de 1982<sup>80</sup> e 1986, apontaram para a prevalência de jovens filhos de grandes proprietários rurais dentre os que tiveram o acesso ao ensino superior facilitado pela Lei do Boi. A maioria desses jovens era proveniente do sudeste brasileiro e vinculados à propriedades de médio ou grande porte.

Otranto observou, em sua análise geral, que até o início da década de 1970 os estudantes eram, em sua quase totalidade, de origem rural. Entretanto, a partir da abertura dos novos cursos e também do vestibular unificado em 1973 e organizado pela Fundação Cesgranrio, este perfil começou a se modificar. E o perfil discente também passou a se diversificar (Otranto *apud* Magalhães, 2015, p. 129).

Os anos 2000 foram palco de muitas mudanças na trajetória da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Com a adesão ao plano de expansão e interiorização do governo federal de 2005 e ao Reuni em 2007, além da expansão das áreas de conhecimento e atuação da Universidade, criando novos cursos de graduação e de pós-graduação também foram criados novos *campi*, como o de Nova Iguaçu e Três Rios. O Reuni representou um divisor de águas para a UFRRJ. Favoreceu o crescimento da Universidade por meio da oferta de graduações, fazendo-a praticamente duplicar em apenas dois anos. “A criação de novas graduações foi planejada para atender as demandas dos municípios onde a Rural está sediada, notadamente a região da Baixada e Centro-Sul Fluminense” (UFRRJ, 2019).

---

<sup>80</sup> A pesquisadora justificou a impossibilidade de análise dos documentos nos anos anteriores a 1982 pela ausência da opção à Lei 5.465/1068 no formulário de inscrição no período entre 1975 e 1981. Antes desse período, além de não ter localizado as fichas de inscrição, não localizou também nenhuma referência à incorporação da Lei do Boi citada nas atas do Conselho Universitário.

Na dissertação de Fabiane Predes (2015), pode-se observar que este processo de adesão ao Reuni na UFRRJ foi bastante polêmico na UFRRJ, não foi uma decisão unânime na época e enfrentou manifestações similares às aquelas ocorridas em outras universidades federais (Predes, 2015, p. 82). A questão orçamentária foi muito utilizada tanto nos argumentos favoráveis à adesão do Reuni, quanto como nos argumentos desfavoráveis ao programa (Predes, 2015, p. 85-86).

Na UFRRJ, a adesão ao REUNI não foi uma decisão unânime na época, pois, se por um lado a Reitoria era favorável ao Programa, por outro, este encontrou resistência na ADUR, no DCE e no SINTUR. Pudemos perceber que muito dos argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis ao Programa eram também utilizados a nível nacional. A oposição à adesão da UFRRJ ao REUNI se deu principalmente porque o Programa propunha a expansão por meio de um contrato de gestão que atrelava a liberação dos recursos ao cumprimento de metas. [...] a adesão do Programa pela Universidade se deu de forma legal, dentro da instância maior deliberativa, que é o CONSU, mesmo que para os opositores não tenha sido democrática (Predes, 2015, p. 121-122).

Na tese de doutorado da pesquisadora Olívia Oliveira (2021) sobre as ações de assistência estudantil na UFRRJ, também se pode observar este embate em relação à adesão ao Reuni, registrando a mobilização estudantil que organizou uma ocupação da reitoria:

O projeto institucional que originou o PRE para a adesão ao REUNI, foi elaborado por uma comissão instituída pela Reitoria, estando na ocasião como Reitor Ricardo Motta Miranda. Esta comissão deveria promover debates com a comunidade acadêmica, como uma forma democrática de traçar os rumos da instituição. Porém, por se tratar de um assunto que envolvia polêmicas provenientes de diferentes opiniões prós e contras, o movimento estudantil organizou uma invasão à reitoria, sob o argumento de que houve pouca discussão sobre o tema, e uma aprovação no Conselho Universitário muito rápida e pouco discutida. Vale destacar que o movimento docente também apresentou várias críticas à forma como o processo foi conduzido, alertando que muito em breve teríamos cursos e turmas sem salas de aula e sem professores; e que não estavam dadas as condições de ampliação da infraestrutura para atender aos novos cursos que estavam sendo aprovados com critérios questionáveis. Na atualidade vemos que muitas críticas faziam sentido. No entanto, a UFRRJ, assim como as demais Universidades Federais não tiveram muita opção na época e, não aderir ao projeto, poderia, de acordo com a reitoria, acarretar graves perdas financeiras à Instituição (Oliveira, 2021, p. 139).

Embora a implementação do Reuni na Instituição tenha enfrentado contrariedades, a pesquisa de Fabiane Predes (2015) concluiu que a UFRRJ “conseguiu expandir seus cursos e rever currículos considerados obsoletos nos anos em que o REUNI esteve em vigor, mesmo que o fato não tenha ocorrido em todos os cursos, e conseguiu atingir a sua principal meta do REUNI: a inclusão social” (Predes, 2015, p. 125).

Em 2009 a Instituição modificou os exames de ingresso de alunos, no bojo das políticas de democratização do acesso ao ensino superior geradas no governo Lula, a UFRRJ aderiu



integralmente ao Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). E ao se inserir em um exame de âmbito nacional, segundo Ana Lúcia Silveira (2011), a oferta de vagas para os cursos teve um significativo aumento da procura de acordo com o comparativo entre 2009 e 2011 (Silveira, 2011, p. 11). E em 2010 novas possibilidades somaram ao processo seletivo:

O processo seletivo para novos graduandos de 2010 igualmente trouxe novidades no que se refere à promoção, na UFRRJ, de mecanismos envolvendo ações afirmativas que determinaram, segundo consta na Deliberação nº 167, de 17/6/2009, a concessão de um bônus de 10% na nota final do Enem aos candidatos egressos de escolas públicas e reserva de 20% das vagas das licenciaturas para professores da rede pública de educação básica que comprovarem estar no exercício da atividade docente (Silveira, 2011, p. 04).

Sobre esta questão, o texto das professoras Amparo Cupolillo, Rosana Silva e da Pró-Reitora de Graduação Nidia Majerowicz (2011) sobre o acesso aos cursos de graduação da Universidade, em que é feita uma análise comparativa dos processos de seleção e suas capacidades e limites inclusivos e democráticos também demonstra o crescimento da procura por vagas na Instituição. A média dos vestibulares girava em torno de 5 candidatos por vaga, com o Enem/Sisu esta relação foi de cerca de 14 candidatos por vaga em 2010 e de 19 em 2011. “Esta nova forma de acesso derrubou um muro de natureza socioeconômica e cultural que separava a grande maioria dos que almejavam ingressar numa das universidades públicas do país, o vestibular pulverizado em cada uma das IES” (Cupolillo et.al., 2011, p. 90).

A educação de qualidade e acessível a todos é requisito essencial para promover o desenvolvimento das pessoas e das nações. A adoção do Enem/Sisu combinado com as ações afirmativas mostra o potencial de uma política pública. Este mecanismo ampliou o acesso à universidade, reduzindo a elitização do ensino superior e mostrando que políticas públicas bem formuladas e articuladas em vários níveis tornam as universidades acessíveis às camadas populares exigindo por parte dos atores sociais reflexões e intervenções que, no limite, desencadeiem novas políticas públicas. Tão importante quanto democratizar o acesso é garantir a permanência e o sucesso na aprendizagem e no desenvolvimento intelectual dos discentes (Cupolillo *et al.*, 2011, p. 94-95).

Além disso, a Universidade passou a ofertar cursos de graduação na modalidade a distância (EAD), vinculados ao Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro, um consórcio formado pelas universidades públicas em convênio com o Estado e a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj). Recentemente foi criada a Licenciatura em Educação Especial, na modalidade EAD, inteiramente oferecida pela UFRRJ e ofertada a partir de 2023 em quatro polos da Rural (Seropédica, Nova Iguaçu, Três Rios e Campos de Goytacazes).

Há ainda um quarto câmpus, em Campos de Goytacazes/RJ, incorporado à Universidade em 1991. Tratava-se de uma Estação Experimental do Planalsucar, extinto programa do governo federal para desenvolvimento de pesquisas na área sucroalcooleira. Este câmpus não tinha, até 2023, nenhum curso de graduação, voltando-se especificamente à pesquisa e à extensão. Mas, a partir deste ano, sediará um polo do curso de Licenciatura em Educação Especial na modalidade EAD (UFRRJ, 2019).

Importante ressaltar que a UFRRJ possui prédios destinados à moradia estudantil no *campus* Seropédica, tanto para graduação como também para pós-graduação, o que possibilita residência aos alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade econômica e provenientes de outros estados e também países. Além da residência estudantil, há a disponibilização de serviço médico, na modalidade ambulatorial, que funciona 24 horas por dia, o fornecimento de alimentação no restaurante universitário e também diversos programas e auxílio de assistência estudantil<sup>81</sup>.

Em 20 de outubro de 2023 a UFRRJ completou 113 anos de origem, e se configura como uma universidade plural, diversa em vários aspectos, tanto em áreas do conhecimento, como em sua comunidade acadêmica. Destacada pelo seu perfil agrário, a Instituição passou a abrir espaço para outras áreas, especialmente para cursos da área de Ciências Humanas e Sociais. “Herdeira de uma instituição eminentemente agrária, a UFRRJ diversificou sua identidade ao longo de sua história e hoje oferece cursos em todas as áreas do conhecimento” (Oliveira, 2020). Entretanto, sempre foi conhecida por sua vocação rural-agrário, muito hegemônica na composição de seus cursos e em sua origem. Ainda hoje, mesmo após mudanças nas áreas de conhecimento oferecidas pela Instituição, esta imagem ainda prevalece no senso comum, talvez por evocar o rural no nome da Universidade.

A professora Ana Lúcia Silveira (2011) da UFRRJ, em sua tese de doutorado indica o biênio 1967/1968 como um marco na mudança da tradição agrária na oferta de novos cursos na UFRRJ, como desdobramentos da mudança do vínculo administrativo para o MEC e da Lei da

---

<sup>81</sup> Dos programas e auxílio de assistência estudantil da UFRRJ: Auxílio-creche; o auxílio financeiro ao transporte; o auxílio acessibilidade; o Programa de Desenvolvimento Acadêmico e Institucional (PDAI), através do qual os bolsistas graduandos atuam em setores administrativos da Universidade; o Núcleo de Terapias Integrativas “Salinha Azul” (NTI-Salinha Azul), um espaço de acolhimento que oferece à comunidade acadêmica atendimento com terapias integrativas; a Sala de Cultura da Proaes, um espaço de acolhimento aos discentes que podem usá-lo para o desenvolvimento de atividade artístico-culturais e o Setor de Apoio Psicossocial ao Estudante (SEAPE) (Catálogo UFRRJ, 2021, p. 60). Além

Sobre a assistência estudantil na UFRRJ ver a tese da pesquisadora Olivia Chaves de Oliveira intitulada: “A democratização da educação superior e as ações de assistência estudantil na história da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)” de 2021.

Reforma Universitária de 1968 (Silveira, 2011, p. 05). Nos anos 1980 observa-se certa distância acadêmica entre as áreas agrária/tecnológicas e as humanas, conforme destacou a professora:

De qualquer forma, mesmo mais voltada para a área rural em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, a UFRRJ não possuía mais uma vocação rural tão proeminente, se comparada a outras instituições de tradição agrária de São Paulo e Minas Gerais. Assim, nota-se que o enfraquecimento dessa vocação não se deu de modo abrupto, mas sim continuado, no decorrer dos anos. E, é bom ressaltar também, essa vocação não desapareceu, e sim passou a se manifestar de forma difusa, em alguns setores mais tradicionais da instituição. Em outras palavras, essa vocação foi perdendo, gradualmente, algumas hegemonias na trajetória acadêmica da UFRRJ (Silveira, 2011, p. 103).

Outro marco também identificado foi após as políticas de expansão nos anos 2000. É fato que a partir dos anos 2008 as universidades federais como um todo vivenciaram um período de injeção de recursos para os projetos governamentais de expansão, diferentemente do cenário de penúria da década anterior. E a UFRRJ deste contexto, diferente do contexto de 1947, não era mais uma universidade destinada “primordialmente à formação das elites agrárias e de quadros burocráticos para o governo. A própria comunidade da UFRRJ constatou essa modificação funcional ao propor, na reforma de seu Estatuto em curso nos anos 2009 e 2010, a supressão desta determinação” (Silveira, 2011, p. 143).

Segundo Ana Lúcia Silveira (2011), verifica-se dois momentos expansionistas: o primeiro de 2000 a 2007, em que iniciou a abertura de cursos em outros municípios do estado do Rio de Janeiro, originando os *campi* de Nova Iguaçu e Três Rios. E o segundo momento de 2007 a 2010, em que foi implementado o Reuni na UFRRJ (Silveira, 2011, p. 161). E aqui convém ressaltar que as determinações do Reuni não foram inéditas na Instituição, pois já existiam determinações presentes na proposta de expansão deste programa que já vinham sendo sinalizadas em ampliações anteriores, como as relacionadas à criação do Instituto Multidisciplinar (IM), em Nova Iguaçu, no ano de 2006 (Silveira, 2011, p. 08).

Em relação ao IM, a autora destaca que ele representou um emblema do perfil expansionista que a UFRRJ adotou em sua trajetória. Um perfil marcado pela oferta descentralizada de cursos noturnos e vinculados à área das Ciências Humanas e Sociais e não na área das Ciências Agrárias ou em outras áreas do conhecimento científico que se associam à temática de um rural ampliado, comum no cenário das ruralidades contemporâneas (Silveira, 2011, p. 08). No que tange a esta questão, a professora explica que:

A relação entre o aumento no número dos cursos da área de humanas e a vocação regional da UFRRJ residiria nas motivações que justificam a criação desses cursos, atualmente mais voltados para atender a uma demanda reprimida de acesso ao ensino superior na Baixada Fluminense, decorrente da inexistência de um número satisfatório de universidades públicas nessa região. A oferta de graduações seria destinada a uma clientela formada por pessoas já inseridas no mercado de trabalho e sem condições de cursar graduações em horário diurno e integral, típico dos cursos mais tradicionais da UFRRJ. Daí a “explosão” na oferta dos cursos noturnos e de cursos que envolveriam um investimento inicial menos vultoso para começarem a funcionar. Da parte dos alunos, a possibilidade de terem uma universidade mais próxima ao seu local de moradia implicaria a redução dos custos com deslocamento, moradia, além de alimentação e saúde, fato que viabilizaria a sua permanência na universidade (Silveira, 2011, p. 09).

Esta expansão, portanto, já estava sendo planejada na Instituição antes da implantação do Reuni. Foi realizado um diagnóstico da UFRRJ em 2006, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em que foi ressaltado que

a instituição representava uma interiorização urbana do Rio de Janeiro, passando a desempenhar um papel estratégico na interiorização também da educação superior a partir de uma oferta de vagas direcionada a suprir demandas resultantes do crescimento da população nas periferias do Rio de Janeiro, que englobaria municípios da Costa Verde, da Baixada e do Sul Fluminense, do Vale do Paraíba, da Região Serrana e também de bairros da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Também fez parte do diagnóstico a constatação de que, na UFRRJ, havia cursos que apresentavam alta procura nos vestibulares, com reduzida oferta de vagas (Silveira, 2011, p. 165).

E, o investimento maciço na oferta de licenciaturas no *campus* sede se justificou pelo interesse em realizar um vigoroso programa de formação integrada de educadores, criando, na Universidade, maior disponibilidade de recursos destinados à reflexão e à operação concreta dos temas educacionais. Além disto, a UFRRJ foi apontada

como a principal (e muitas vezes única) possibilidade de oferta de ensino superior público para a região da Baixada Fluminense, Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, Vale do Paraíba, Costa Verde, Sul Fluminense e parte significativa da Região Serrana. Outros argumentos também comuns à criação dessas licenciaturas foram: premência de contrapartidas nas áreas social e cultural na região do entorno da UFRRJ, que vem sofrendo intenso desenvolvimento urbano e industrial; necessidade de alinhamento da instituição às determinações do Reuni; atendimento de significativa demanda por um curso universitário noturno; e importância de oferecer formação superior pública para professores da educação básica, prevista na LDB de 1996 (Silveira, 2011, p. 169).

Em 2010 começou a ser aplicado o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES – que auxilia a permanência dos estudantes com vulnerabilidade socioeconômica matriculados em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino superior. A implantação do PNAES na UFRRJ se deu na modalidade Bolsa Permanência, com benefícios inacumuláveis, subdividida em Bolsa Apoio à Moradia, Bolsa Apoio ao Transporte, Bolsa Apoio à Alimentação e bolsa Apoio Didático-Pedagógico.

Neste mesmo ano, dos 55 cursos oferecidos pela UFRRJ, menos de um quarto apresentava o vínculo rural-agrário mais estreito (Silveira, 2011, p. 07). Neste ano, vale destacar a criação do curso de licenciatura em Educação para o Campo, com o objetivo de formar jovens e adultos dos projetos de assentamento da reforma agrária para atuação em escolas do campo.

O curso de licenciatura em Educação para o Campo, reservado para os povos do campo, tem duração menor (três anos), é semipresencial e seu processo seletivo é diferenciado para se adequar às dificuldades de seus candidatos em adquirirem “mérito acadêmico”, pré-requisito essencial nos processos seletivos usuais de acesso a universidades públicas. Cursos como esse têm sido criados em outras universidades federais, sendo alvo de polêmicas jurídicas por haver quem os considere ilegais, pois os assentados, público alvo dos cursos, estariam sendo privilegiados diante do restante da sociedade por essa ação afirmativa. “Por acaso o filho do servente ou do funcionário da oficina mecânica tem mais facilidade que o assentado?”, é o que pergunta um procurador da República, criticando o sistema de acesso a esses cursos, em entrevista ao jornal O Globo, de 28/3/2010 (Silveira, 2011, p. 142-143).

Importante salientar neste texto que o tema do rural é bem amplo, e engloba dimensões diversas no campo das Ciências Sociais. Pensar o Rural é trazer para a reflexão o que esta palavra carrega no senso comum, muitas vezes atrelada a um sujeito, um lugar, um espaço que comumente além de estar relacionado ao bucólico e ao edênico também está ao atraso, a não modernidade, ao não desenvolvimento, um lugar afastado da tecnologia. Um espaço cuja referência é o agrário e sempre em dicotomia com o urbano, o não urbano, ou seja, tudo aquilo que não é urbano consequentemente se coloca no campo do rural. Esses conceitos prévios, estereotipados, muitas vezes já enraizados acabam por impedir que se reconheça a heterogeneidade que o meio rural compreende.

Assim como o urbano, o rural está inserido em um contexto social, cultural, econômico e possui suas particularidades, ou seja, o rural não é uma categoria a-histórica (Wanderley e Favareto, 2013). E o Rural como uma categoria passou e passa por diferentes perspectivas de análise ao longo do tempo. A análise do rural perpassa por um exame de um modo de vida e também de um locus da produção e reprodução de um sistema, mas que vai além. Um lugar, um território de pertencimento que não é apenas definido pela agricultura (Ferreira, 2002, p. 34). Um lugar em que sua compreensão perpassa pelo entendimento da cidade, uma relação dicotômica que não podem ser compreendidos separadamente (Marques, 2002, p. 96).

Nesta dialética, segundo Wanderley e Favareto (2013), o rural não pode ser definido por oposição, mas sim nas suas relações com as cidades. O rural e o urbano não são espaços antagônicos e o rural nem é mera extensão de uma urbanização precarizada. Para Marta Marques

(2002) é necessário superar essa visão oposta e dividida e enfatizar o dinamismo que caracteriza o rural. E no que concerne ao debate acerca desta visão de superação do atraso atribuído ao meio rural, “a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas” (Abramovay, 2003, p. 51 *apud* Wanderley e Favareto, 2013, p. 440). É, portanto, necessário afastar a ideia de ser impossível que uma área rural se desenvolva sem que se torne automaticamente não-rural.

Pontuada esta questão, a professora Ana Lúcia Silveira (2011) observou que

a vocação rural da UFRRJ não se encontra dissociada do sentido dado ao “rural” brasileiro. A bibliografia atual sobre o assunto considera desatualizada a noção de rural vinculada unicamente à agropecuária, dicotômica ao urbano, que norteou o contexto da transferência da instituição para o km. 47 da antiga rodovia Rio-São Paulo. Na cronologia aqui delimitada, o tema do rural se ressignifica e passa a compor um espaço denominado “novas ruralidades”, englobando dimensões diversas no campo das Ciências Sociais: a moderna, a mecanizada, a ecológica, a revitalizada, a turística, e até mesmo a urbana, entre outras (Silveira, 2011, p. 13).

[...]

Em vários setores da Universidade, ainda predominam visões de um rural meramente tecnológico, ou de um tipo de reforma agrária já desatualizada. Essa fragmentação de visões contribuiu para um enfraquecimento da hegemonia da vocação rural na instituição, sendo um dos fatores da ausência do rural nos processos mais recentes de expansão das graduações. Se houvesse maior abrangência, na comunidade acadêmica, do rural ampliado, diverso e novíssimo, esse rural poderia ter estado presente nos projetos pedagógicos dos cursos criados, exatamente por suas características de ser ampliado, diverso e novíssimo, saindo dos referenciais meramente agropecuários para outros, como economia, sociologia, história, antropologia, ciência política, literatura, iconografia e pensamento social, boa parte deles transformados em graduações oferecidas no contexto do “2007”. Isso, sem dúvida, fortaleceria e renovaria o “rural” no nome da instituição (Silveira, 2011, p. 183).

A então mudança na identidade da Universidade foi destacada pelo o ex-reitor, professor Ricardo Berbara, na data de comemoração dos 110 anos da Instituição em 2020:

“Somos uma Rural totalmente distinta daquela de 110 anos”, disse o reitor Ricardo Berbara. “Naquela época, era uma instituição metropolitana, urbana, branca, masculina e com um perfil socioeconômico de alunos vinculados às classes A e B. **Agora, a maioria dos estudantes é formada por negros e pardos, mulheres e pessoas vindas de família com renda média per capita inferior 1,5 salário mínimo.** Hoje, a Rural é mais colorida, culturalmente mais diversa e socialmente mais democrática. Continuamos uma instituição nacional e internacional, mas com perfil mais dinâmico e integrado com desafios das regiões periféricas do Rio de Janeiro”

[...]

“Prospectando o futuro, não há qualquer dúvida de que a UFRRJ continuará sendo a maior referência científica e cultural da Baixada e de Três Rios. Não apenas no plano acadêmico, mas também político”, afirmou o reitor Ricardo Berbara. “Será cada vez mais o espaço de reflexões, de elaboração de diagnósticos e políticas para o meio socioambiental nessas regiões tão esquecidas pelo poder público. Acima de tudo,

participará, juntamente com vários grupos organizados, de ações que nos levem à cultura da paz, da vida plena de oportunidades, inclusiva e democrática”(Oliveira, 2020.Destacado pela autora).

Essa mudança no perfil da Universidade se deu por um conjunto de ações, demandas e políticas públicas implementadas ao longo do tempo, e, esta mudança especificadamente destacada na fala do ex-reitor, se deu principalmente pela implementação da Lei de Cotas. Como já vimos em um macro contexto de seu surgimento, a Lei de Cotas possui alcance nacional e é caracterizada por uma política pública social de viés racial e também inclusivo. Conforme explicou Santos (2020b), a eleição dos egressos de escola pública, segmentos étnico-raciais e pessoas com deficiência representou uma estratégia de combate às desigualdades de oportunidades educacionais que, historicamente, esses sujeitos enfrentaram e enfrentam:

[...] a Lei de Cotas foi anunciada como uma medida de democratização do ensino superior, com inclusão social. A justificativa para a escolha desses grupos representou uma estratégia de combate às desigualdades de oportunidades educacionais que, historicamente, esses sujeitos enfrentaram e enfrentam. A eleição do egresso da escola pública levou em consideração a precariedade que acomete essa rede de ensino nos níveis fundamental e médio. O uso do critério de renda está diretamente associado às desigualdades socioeconômicas do país, e é convergente com as preocupações governamentais recentes com a sua redução. Ao mesmo tempo, almeja, com isso, gerar oportunidade de mobilidade social por meio da educação. As reservas destinadas aos segmentos étnico-raciais que se autodeclararam como pretos, pardos e indígenas reportam diretamente aos efeitos das desigualdades raciais na educação brasileira. De tal forma, por meio das ações afirmativas para esse grupo, objetiva reduzir o abismo das desigualdades entre negros e não negros. A inclusão das pessoas com deficiências, como beneficiárias do programa de reservas de vagas, é justificada pelas dificuldades que, geralmente, esse grupo vivencia no seu processo de escolarização. Nesse sentido, essa reserva insere-se numa perspectiva mais ampla que é a da inserção social da pessoa com deficiência (Santos, 2020b, p. 173-174).

Anteriormente à implementação da Lei de Cotas é necessário sublinhar que a UFRRJ já vinha implementando ações específicas voltadas para o ingresso de estudantes nos cursos presenciais de graduação:

Com relação aos programas de ações afirmativas para o ingresso dos estudantes, a UFRRJ engajou-se, inicialmente, oferecendo duas modalidades específicas na qualidade de cotas sociais. Uma delas foi um bônus de 10% na nota final do ENEM para candidatos que tivessem cursado integralmente o ensino médio em instituições públicas. A outra modalidade de AA foi oferecida para professores em atividades na rede pública de educação básica, em consonância com o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), para o qual foram disponibilizadas 20% das vagas dos cursos de Licenciatura (Siss e Pace, 2015, p. 51).

O bônus de 10% na nota final do ENEM para candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em instituições públicas foi modificado para atender a exigência do SISU e a

disponibilidade de 20% das vagas para professores da rede pública de educação básica foi reduzida para 10%.

A utilização de alguma modalidade de ação afirmativa (cotas, bônus, reserva de sobrevagas e processos seletivos especiais), visando a grupos heterogêneos de beneficiários, antes da aprovação da Lei de Cotas já era praticada não só na UFRRJ, mas em muitas outras universidades federais, conforme mencionado no primeiro capítulo. Das 58 universidades federais, 40 delas já utilizavam alguma ação afirmativa para alunos egressos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas, deficientes físicos, quilombolas, pessoas de baixa renda, mulheres negras, refugiados políticos, beneficiários de reforma agrária ou outros (Feres Júnior *et al.*, 2013, p. 06).

O estudo do pesquisador, pedagogo e também pró-reitor adjunto de graduação da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Adilson Pereira dos Santos (2020b) demonstrou a utilização de ação afirmativa na UFMG, na Ufop e na UFV antes mesmo da promulgação da Lei nº 12.711/2012. Sua pesquisa analisou a implementação desta Lei nestas três universidades federais mineiras: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop) e na Universidade Federal de Viçosa (UFV) e suas implicações para a gestão das mesmas. Em 2009, na UFMG, por exemplo, era acrescido um bônus de 10% às notas no certame para quem fosse oriundo de escola pública, e 5% para quem se declarasse preto ou pardo. Na Ufop, a partir de 2008 foi destinada 30% das vagas em todos os cursos de graduação para candidatos procedentes de escola pública. Na UFV, em 2010, também era concedido bônus para egressos de escola pública (Santos, 2020b, p. 141, 144 e 146).

Segundo Siss e Pace (2015), em 2011 foi realizada uma pesquisa sob a responsabilidade do Grupo de Pesquisa Educação Superior e Relações Étnico-Raciais (GPESURER). Esta pesquisa englobou um censo com o intuito de sensibilizar a administração superior da Instituição UFRRJ quanto à necessidade de atender à demanda de inserção de mais estudantes negros, mediante a elaboração e a implementação de mecanismos de democratização de acesso de negros a seu corpo discente, que não fosse racial ou etnicamente excludente. Esta pesquisa contou com apoio do Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros (LEAFRO/ NEABI) da UFRRJ (Siss e Pace, 2015, p. 52).



O Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros – NEABI da UFRRJ, compreende ações como oficinas, cursos de extensão e de Pós-Graduação Lato-Senso em Diversidade Étnica e Educação Brasileira. Atua na formação continuada de professores das redes públicas dos Municípios da Baixada Fluminense enfocando as relações entre educação, prática docente e diversidade étnico-racial, propiciando, preferencialmente, aos professores, bem como aos demais cursistas, uma transformação qualitativa e positiva de sua práxis pedagógica, no que diz respeito à educação das relações étnico-raciais na escola e na sociedade abrangente, qualificando a prática docente desses profissionais da educação e ampliando sua formação inicial, ao mesmo tempo em que busca possibilitar aos professores, a construção de alternativas de intervenção pedagógica no processo educativo. Com isto, o grupo busca intervir positivamente “no processo de formação continuada de professores de forma a possibilitar a construção de novas subjetividades, de mudança de atitudes frente às relações de dominação e de exclusão, tanto no interior da Instituição escolar, quanto na sociedade ampliada” (Siss et. al., 2010, p. 26).

A pesquisa mencionada, realizada pelo GPESURER, permitiu qualificar a UFRRJ como uma universidade majoritariamente branca, o que causou estranhamento na época “pelo fato de a UFRRJ possuir dois de seus maiores *campi* localizados em uma região geográfica densamente povoada, que abriga cerca de 30% da população do Estado do Rio de Janeiro e que, dos seus cerca de 3,5 milhões de habitantes, 2,8 milhões são negros” (Siss e Pace, 2015, p. 53). Estes dados revelaram a necessidade de estabelecer políticas institucionais específicas para o acesso e permanência dos jovens estudantes de periferia no ensino superior.

Em 06 de novembro de 2012, decorridos poucos meses após a promulgação da Lei de Cotas, utilizando de sua autonomia universitária, a UFRRJ deliberou<sup>82</sup> por meio do Conselho de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação – CEPE – pela implementação da Lei 12.711/2012. Foi autorizado o percentual máximo da oferta, ou seja, a reserva de 50% de todas as vagas oferecidas por processos seletivos de ingresso de estudantes aos cursos de graduação presenciais, a ser iniciado no ano letivo 2013.1, com subdivisões de renda e recorte racial<sup>83</sup>. E em 17 de dezembro

---

<sup>82</sup>Deliberação nº 160, de 06 de novembro de 2012. 261ª Reunião Extraordinária do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CEPE).

<sup>83</sup>A reserva de vagas para pessoas com deficiência foi incluída em 2016, com a Lei 13.409/2016.



pós-graduação *stricto sensu*; dando prioridade para os cotistas no recebimento do auxílio estudantil e alterando o mecanismo de ingresso.

É na Pró-Reitoria de Graduação<sup>87</sup> – PROGRAD – da UFRRJ que se concentram as ações de operacionalização administrativas relativas ao acesso dos estudantes de graduação por meio da Lei de Cotas. Ainda não existe na Instituição uma secretaria, ou uma coordenação, ou um departamento que centralizem ou unifiquem as ações no campo das políticas de ações afirmativas da Universidade. O que existe são comissões voltadas para a operacionalização não padronizada das legislações tanto na graduação, quanto na pós-graduação e nos concursos públicos. É necessário que as ações afirmativas sejam fortalecidas na UFRRJ, criando uma instância voltada especificamente para tratar de assuntos concernentes a este tema, ampliando suas ações neste campo, envolvendo avaliação contínua desta política na Universidade, investimentos, visibilidade, transparência e comprometimento com esta política tão importante, digamos essencial.

É necessário relembrar que desde 2009 a UFRRJ utiliza o Sistema de Seleção Unificada (SISU), onde o candidato realiza a inscrição no curso desejado e também seleciona a modalidade de concorrência, se por ampla concorrência ou cotas. Na fase da matrícula é realizada a conferência da documentação dos candidatos que optaram pelas cotas. Para as vagas destinadas aos egressos de escola pública é analisado o certificado de conclusão do ensino médio e o histórico escolar, se a instituição responsável pela emissão deste documento pertence ao poder público e se o candidato ao ingresso no ensino superior cursou todos os anos do ensino médio em escola pública.

Nos primeiros anos de implementação na UFRRJ da cota socioeconômica por renda inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, as ações de homologação das vagas reservadas aos estudantes hipossuficientes eram executadas por servidores do quadro da própria PROGRAD. Entretanto, com o aumento da demanda de candidatos, o quadro de funcionários da PROGRAD

---

<sup>87</sup> A PROGRAD regula e organiza toda a vida acadêmica do aluno, dos estudantes ativos e inativos, desde sua matrícula até sua formatura. Isto engloba os processos de ingresso e de transferências, análise dos processos de prorrogação de tempo e reintegração de matrículas, organiza todos os registros acadêmicos de todos os estudantes de cursos presenciais e também à distância, coordena os programas de mobilidade acadêmica, de monitoria e os programas acadêmicos, integraliza a grade curricular; acompanha e avalia os cursos oferecidos pela Instituição, emite diplomas, etc. Ela oferece suporte para outros programas que visam garantir a melhor formação, a intensidade da vivência acadêmica e a multiplicação de oportunidades para os matriculados nos bancos da UFRRJ (Catálogo Institucional UFRRJ, 2021, p. 18).

se tornou insuficiente para realizar mais esta tarefa, então, a partir do ano de 2017 foi necessário criar uma rede de servidores – Comissão de Análise Socioeconômica – formada com pessoal de outros setores da UFRRJ para a avaliação da documentação necessária que comprove o direito do ingresso dos estudantes nos cursos de graduação por meio da cota destinada a vulnerabilidade socioeconômica. Esta ação tem sido aperfeiçoada por meio de edital e curso de capacitação para os servidores interessados em compor esta comissão.

A comprovação de renda é referente à renda bruta da família que é autodeclarada pelo candidato no momento da inscrição na vaga do curso desejado. E, de acordo com a nova mudança ocorrida na Lei de Cotas, a renda mínima *per capita* deve corresponder a um salário mínimo. Importante ressaltar que a Deliberação nº 52, de 12 de junho de 2018<sup>88</sup> do CEPE regulamentou os documentos e a forma de análise da cota socioeconômica na UFRRJ, e a partir de 2023, toda a normativa das cotas foi inserida no Edital SISU/UFRRJ.

Nos últimos anos, visando o aperfeiçoamento desta modalidade de cota, a Comissão de Análise Socioeconômica passou a realizar previamente uma reunião, em ambiente virtual, com os candidatos desta cota visando responder dúvidas, esclarecer e orientar sobre o processo de submissão dos documentos para comprovação da cota de renda. Durante a Pandemia Covid-19 o processo da análise socioeconômica se deu totalmente por meio eletrônico, permanecendo assim até os dias de hoje. Além disso, passou-se a utilizar as informações do Cadastro Único como substituição da documentação exigida. Esta possibilidade já era prevista pela Portaria Normativa nº 19/2014 do MEC, de 06 de novembro de 2014, embora adotada na UFRRJ a partir do segundo semestre de 2023.

Em 2017, após a modificação na Lei de Cotas, em que foi inserida a reserva de vagas às pessoas com deficiência, a Universidade instituiu também uma Comissão Multidisciplinar de Ingresso para avaliar a funcionalidade da deficiência declarada pelos candidatos, comprovada por meio de laudo médico e perícia, gerida pelo Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI). Esta Comissão Multidisciplinar inclui, principalmente, médicos do quadro da UFRRJ. E, no ano seguinte, por orientação do Ministério Público Federal, a UFRRJ também passou a implementar

---

<sup>88</sup> Deliberação nº 52, de 12 de junho de 2018. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/sisu/wp-content/uploads/2019/01/edital-reserva-de-vagas.pdf>. Acesso em 29 de fev. de 2024.

Comissões de Heteroidentificação presenciais para homologar as vagas reservadas aos estudantes negros e indígenas.

Em matéria publicada no Portal da UFRRJ em 29 de junho de 2020, sobre a verificação dos inscritos nas cotas raciais, foi relatado que a Universidade é majoritariamente composta por estudantes pretos, pardos e indígenas, representando 54% dos discentes<sup>89</sup>. Segundo a matéria, isso é consequência da Lei de Cotas. Desde a implantação das ações afirmativas, a reserva das cotas raciais era realizada mediante autodeclaração do candidato no ato de inscrição no Sistema de Seleção Unificado (SiSU). Posteriormente, em uma audiência com o Ministério Público Federal, realizada em outubro de 2017, a UFRRJ e outras universidades públicas do Rio de Janeiro foram instruídas a adotarem comissões de heteroidentificação étnico-racial como protocolo prévio à matrícula dos que se autodeclararam pertencentes ao grupo beneficiado pelas cotas raciais. E então, desde o período letivo 2018.1, a Universidade Rural instituiu como procedimento obrigatório aos candidatos a essa modalidade de reserva de vagas.

Para validar a autodeclaração firmada pelo candidato no momento de inscrição nos processos seletivos, no dia da solicitação de matrícula, ele entrega sua autodeclaração – documento assinado com a afirmação de sua identidade étnico-racial – e é entrevistado pela Comissão de Heteroidentificação. Os pontos analisados do indivíduo são os traços físicos aparentes, como a cor de pele, a textura do cabelo e os aspectos faciais, que identificam o candidato como potencial alvo de racismo. O candidato autodeclarado indígena não passa pela entrevista. Para este caso, o ingressante entregará a autodeclaração preenchida e assinada, uma foto e anexará cópia do Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani), atestado pela Fundação Nacional do Índio (Funai), ou documento de pertencimento de comunidade indígena equivalente. Para adoção das Comissões de Heteroidentificação em 2018, servidores receberam orientações técnicas da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) (Cabral, 2020).

A validação dos ingressantes por meio da reserva de vagas destinadas aos quilombolas também é realizada por meio de documentação no ato da matrícula que comprove o seu pertencimento. Segundo o art 52 do edital<sup>90</sup> de acesso aos cursos de graduação da UFRRJ para períodos letivos de 2024, os candidatos convocados para ocupação de vagas destinadas aos quilombolas deverão obrigatoriamente comprovar a condição de quilombola mediante apresentação de: I. Certidão bolsa permanência, emitida pela Fundação Cultural Palmares,

---

<sup>89</sup>Pesquisa Nacional sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) realizada em 2018 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

<sup>90</sup> Edital de acesso aos cursos de graduação da UFRRJ para períodos letivos de 2024. Disponível em: [2024-Edital\\_Acesso SISU UFRRJ vs 27\\_12\\_2023\\_17h35-3.pdf](#). Acesso em 29 de fev. de 2024.

constando o nome da comunidade quilombola, município e estado de sua localização, ou II. Declaração assinada por liderança reconhecida identificando o candidato como quilombola e atestando que o mesmo reside em comunidade quilombola homologada pela Fundação Cultural Palmares.

As professoras sociólogas Paiva e Almeida (2010) realizaram uma pesquisa a partir de depoimentos de gestores de 10 universidades públicas que utilizavam ações afirmativas, e perceberam similitude nos processos de implantação de políticas de ações afirmativas entre elas:

em algumas universidades, os movimentos sociais locais passaram a se organizar em reivindicações específicas; em outras, a organização de docentes dentro do campus foi decisiva; em outras, ainda, os núcleos de estudo afro-brasileiros já existentes passaram a ter maior voz; por último, ações inicialmente isoladas de profissionais que passaram a questionar a falta de diversidade em suas universidades foram decisivas para levar a cabo o programa (Paiva e Almeida, 2010, p. 86).

Assim como em muitas universidades foi observada a mobilização em torno da implementação de ações afirmativas e da Lei de Cotas, a UFRRJ também se mobilizou e não ficou alheia a este debate. Antes da adesão da Lei n.12.711/2012, a Instituição já vinha promovendo debates acadêmicos a respeito do tema. Nos registros da ATA da 261ª Reunião Extraordinária do CEPE (reunião que deliberou sobre a adoção da Lei de Cotas na UFRRJ) encontramos a apresentação da conselheira Nidia Majerowicz, na época Pró-Reitora de Graduação, da proposta da Lei de Cotas, defendendo o teto mínimo da reserva de 50% das vagas dos cursos de graduação da UFRRJ. Foi ressaltado também que foram realizados um conjunto de seminários por solicitação do CEPE, organizados pela PROGRAD (Pró-Reitoria de Graduação), PROAES (Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis) e PROEXT (Pró-Reitoria de Extensão), para discutir sobre o tema. “O senhor Presidente afirmou que a UFRRJ possui um perfil que contempla há muito políticas afirmativas, e agora discute a proposta de implementar um teto mínimo de reserva de vagas” (UFRRJ, 2012, p. 2).

Foram colocadas duas propostas em votação: a primeira proposta a UFRRJ reservaria no mínimo 50% das vagas para ingresso em 2013-1, por curso e turno, para candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas; e a segunda proposta era a reserva de menos de 50% das vagas. A primeira opção recebeu 9 votos e a segunda 4, tendo 3 abstenções, o que se pode observar que não houve unanimidade entre os conselheiros para a definição do percentual, entretanto, a primeira proposta foi aprovada por maioria (UFRRJ, 2012).

O debate das Cotas Raciais na Instituição foi tema em algumas edições do Jornal da Graduação da UFRRJ. O jornal número 3, de abril de 2012, foi voltado especialmente para este tema, trazendo duas matérias a respeito desta discussão. A primeira matéria é uma entrevista com o professor da casa, Otair Fernandes, que falou a respeito das cotas sociais nas universidades brasileiras e, diante da declaração de constitucionalidade das cotas explicou:

Antes de mais nada é preciso entender que a decisão do STF reconhecendo a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas na modalidade reserva de vagas ou de estabelecimentos de cotas é um marco histórico e representa o coroamento de um ciclo de lutas do Movimento Negro nacional. Isto significa que a seleção para o ingresso no ensino superior, especialmente nas universidades públicas, utilizando critério étnico-racial, dentre outros, é legal e desejável. Na medida em que as universidades adotarem e implantarem políticas de ações afirmativas não as restringindo apenas ao acesso, incluindo a permanência dos universitários afro-brasileiros criando programas que visam dar as condições necessárias e adequadas para a qualidade da formação acadêmica e o compromisso social desses estudantes, as mudanças serão visíveis no perfil do corpo discente (UFRRJ, 2012, p. 02).

A segunda matéria do mesmo jornal explicou o sistema de cotas étnico-raciais vigente no Brasil e os debates sobre o assunto na Universidade. Partindo da notícia de que o Supremo Tribunal Federal (STF) validou por unanimidade a adoção de políticas de reservas de vagas para garantir o acesso de negros e índios a instituições de ensino superior no Brasil, a matéria trouxe opiniões favoráveis e não favoráveis dos estudantes, a fim de explicar o significado das cotas. Além disto, divulgou o Seminário Democratização do Acesso ao Ensino Superior e as Ações Afirmativas realizado:

No dia 02 de maio, em Seropédica estavam presentes no Salão Azul do Prédio Principal o reitor da UFRRJ, Ricardo Miranda, a pró-reitora de graduação, Nidia Majerowicz e, como convidados, Marcelo Tragtenberg, presidente da comissão de acompanhamento do programa de ações afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Adilson Pereira, pró-reitor de graduação adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Também participou do debate, o professor da Faetec, Alexandre Nascimento, representante da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação Afro-Brasileira (CADARA). No dia 03 de maio, o Seminário foi realizado no Instituto Três Rios com a presença dos conferencistas Frei David, coordenador do Educafro e da professora Magali Almeida, pesquisadora do Programa de Estudos e Debates dos Povos Africanos (Proafro), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A professora Magali também participou da mesa de debate do dia seguinte, no Instituto Multidisciplinar tendo como debatedores o professor Alexandre Nascimento e a professora Nidia Majerowicz (UFRRJ, 2012, p. 05).

Este seminário teve como objetivo abordar e analisar as experiências de acesso com cotas ao ensino superior de outras universidades do país, visando discutir a adoção de cotas na UFRRJ. Contou com a presença de grandes nomes do debate nacional e foi realizado nos três *campi* da

UFRRJ com a finalidade de esclarecer para a comunidade acadêmica o sistema de cotas étnico-raciais.

Também foram divulgados os grupos de debates sobre o tema das políticas de ações afirmativas na Instituição: Laboratório de Psicologia e Informações Afro-Descendentes da UFRRJ (Lapsiafro); Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros (Leafro), Núcleo de Análises em Políticas Públicas (NAPP-UFRRJ), o curso de Licenciatura em Educação do Campo (LEC) e o Núcleo de Universitários Negros da UFRRJ (NUN).

No jornal do ano 2011 já constava o tema das ações afirmativas e o debate da possibilidade de implementação de cotas étnico-raciais na Instituição. A questão foi levantada na visita do coordenador da Educafro, Frei David à UFRRJ, em setembro de 2011, durante o Fórum Avanços e Desafios das Ações Afirmativas no Brasil. Deste evento foi formada uma comissão específica para analisar as possibilidades, viabilidade e proposta deste sistema (UFRRJ, 2011, p. 4). A matéria que consta neste jornal também trouxe entrevistas com alunos, professores e os grupos de debates a respeito do tema. No jornal de fevereiro de 2013, o primeiro ano após a deliberação que adotou na instituição a Lei de Cotas, também foi publicada uma matéria a respeito das matrículas que estavam sendo realizadas a partir da Lei n.12711/2012 e também trouxe opiniões dos alunos ingressantes. Com isto, fica evidenciado o diálogo da Instituição com a comunidade acadêmica sobre a democratização do ensino superior e a implantação de ações afirmativas na UFRRJ por meio da Lei de Cotas.

Outro ponto também observado foi a mobilização da UFRRJ em intervir em questões antidemocráticas dos processos de seleção e exclusão social a fim de buscar reduzir os seus efeitos. A exemplo disto, buscando desenvolver um processo de acesso tendo como foco e objetivo a democratização, em 2008, a Universidade elaborou a sua prova de vestibular exclusivamente com professores do ensino médio, quebrando a tradição de elaboração de provas efetuadas por docentes da Instituição:

Essa iniciativa desencadeou inicialmente uma reação controversa no interior da instituição. No entanto, com o apoio de setores da administração superior da universidade e também do Colégio Técnico da UFRRJ, seguimos nossas convicções e, pela primeira vez, em quase cem anos de existência, a UFRRJ preparou um vestibular com uma prova elaborada por professores do Ensino Médio. [...] Essa experiência foi repetida no Vestibular 2009, e os dados obtidos demonstram que tanto o número de inscritos quanto o de aprovados obtiveram um crescente aumento que ultrapassou as expectativas decorrentes do crescimento de vagas oriundas do projeto de expansão das



universidades, Reuni, ao qual a UFRRJ aderiu. [...] já tínhamos claro na equipe de seleção e na Pró-Reitoria de Graduação que o formato de vestibulares isolados em si era excludente e irracional do ponto de vista da energia, dos recursos e do tempo gastos pelas instituições, pelos candidatos e por suas famílias para alcançar mesmo objetivo. Assim em 2010, antes do lançamento do Sisu, a UFRRJ, Unirio, Cefet e Escola Nacional de Estatística já estavam articuladas organizando um processo seletivo conjunto (Cupolillo *et al.*, 2011, p. 91-92).

Como todo novo processo de implementação de uma normativa em âmbito institucional gera mudanças, com a adoção da Lei de Cotas na UFRRJ não foi diferente. Conforme analisado, ela provocou reorganização, por parte dos setores administrativos, nas estruturas que envolvem os procedimentos de matrícula, além de desenvolver e oferecer, por ela própria, formação específica para os servidores atuarem de forma efetiva na aplicação da Lei. Sendo necessários os mais variados recursos e estruturas, adequações nos procedimentos, fluxos de informações, aperfeiçoamentos na implementação, mobilização de pessoas e de financeiro para que a Lei de Cotas fosse executada na Instituição.

Para Xun Wu *et al.* (2014), a implementação também é política, é um processo dinâmico e não linear (Wu *et al.*, 2014, p. 98). Percebe-se que é neste período de implementação da Lei na Instituição que a política pública inicia seu processo de execução e materialização. Conforme destacou Santos (2020b):

A implementação é o momento no qual se dará a preparação administrativa visando a execução da política, com destaque para elaboração dos planos de execução, recrutamento e treinamento dos executores etc. A execução é a etapa que sucede à implementação, que consiste no “conjunto de ações destinados a atingir os objetivos estabelecidos pela política” (Rua; Romanini, 2013, p. 96). Trata-se da efetivação da política pública propriamente dita. Posteriormente, as etapas de acompanhamento e de avaliação são responsáveis por checar a eficácia e a capacidade da política pública produzir os efeitos desejados. Por meio do acompanhamento é realizada a supervisão da sua execução. O principal objetivo dessa etapa é levantar informações que apontem para a necessidade de introdução de eventuais correções de rumos, tendo em vista o atingimento dos seus objetivos. Na etapa da avaliação, por sua vez, busca-se verificar e medir os efeitos produzidos pela política. São analisadas as realizações obtidas e as consequências previstas e não previstas/desejadas e não previstas/não desejadas (Saraiva, 2006)(Santos, 2020b, p. 60).

Lima e D’Ascenzi (2013) define implementação como um “processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação” (Lima e D’Ascenzi, 2013, p. 105). Para os autores, analisar este processo de implementação significa considerar fatores como as características da estrutura normativa da política pública, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias e os valores e as concepções de mundo dos executores de forma

independente. Tais elementos influenciam a conformação da trajetória da política pública e seus resultados e pressupõe o seguinte (Lima e D'Ascenzi, 2013, p. 105 e 108):

esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (Lima e D'Ascenzi, 2013, p. 109).

De acordo com Waltenberg (2006), “a falta de cuidado com a implementação das cotas podem minar a credibilidade e a aplicabilidade de tais políticas, por mais bem-intencionadas, justas e oportunas que sejam” (Waltenberg, 2006, p. 43). E ressalta que os problemas de implementação merecem ser tratados com seriedade, não podem ser desprezíveis, para não minar a legitimidade da política (Waltenberg, 2006, p. 46).

Não se verifica na UFRRJ uma comissão destinada ao acompanhamento e avaliação da implementação e execução da Lei de Cotas, com a apresentação de análises quantitativas e qualitativas que demonstrem o processo evolutivo da Lei na Instituição. Segundo Siss e Pace (2015), em 2014 foi criado o Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência em Universidades da Região Sudeste (OPAAS). Este Observatório reúne pesquisadores desse campo de pesquisa em instituições federais de ensino superior da região Sudeste, como a UFRRJ, a UFES, a UFMG e a UFOP, objetivando suprir a escassez de informações e dados de monitoração e avaliação das formas pelas quais a Lei de Cotas vem sendo implantada, produzindo conhecimentos acadêmicos nesse campo específico. Além de atualizar o conhecimento sobre a temática e oferecer contribuições para a solução dessa atual questão (Siss e Pace, 2015, p. 60). Há também o GEMMA<sup>91</sup> na UERJ, conforme citado no primeiro capítulo.

Entende-se que uma eficiente gestão da política de cotas na Instituição perpassa pela política de permanência estudantil, impactando diretamente em questões para o desenvolvimento da política de cotas como um todo. Como por exemplo, ter um setor designado para este fim, com

---

<sup>91</sup> O GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) se dedica ao estudo da ação afirmativa e das desigualdades de raça e gênero, com inscrição no diretório de grupos de pesquisa do CNPq e sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ. Além de executar um conjunto de projetos de pesquisa acadêmica que empregam uma variedade de abordagens metodológicas e disciplinares, o grupo também organiza eventos e discussões sobre os vários temas que investiga. Uma das principais atividades do GEMAA tem sido a produção de levantamentos anuais acerca das práticas adotadas pelas universidades públicas no tocante às políticas de inclusão social e racial (Eurístenes *et al.*, 2016).

um orçamento que contemple as necessidades dos cotistas. Embora esta pesquisa não contemple a análise das políticas de permanência<sup>92</sup> na Instituição, convém ressaltar uma ação da Universidade que demonstra certa preocupação com o tema. Em setembro de 2024, a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (CODEP/PROGEP), em parceria com a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) e a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES) realizou o *I Seminário de ações afirmativas e diversidades na Graduação da UFRRJ: para além do acesso, um olhar sobre a necessidade das políticas de permanência*. Este seminário, realizado em dois dias, teve como objetivo apresentar e debater o projeto institucional da UFRRJ voltado para as “Políticas Afirmativas para Pretos, Pardos, Indígenas, Pessoas com Deficiência (PCDs), Pessoas Hipossuficientes e Pessoas Trans” na graduação. Foi discutida a importância dessas políticas para garantir o acesso de grupos historicamente marginalizados ao ensino superior, destacando a necessidade crucial de desenvolver estratégias eficazes de permanência.

Importante também mencionar a ação de diversos movimentos estudantis que se organizaram para ocupar o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) em sua 410ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de setembro de 2023, em prol da adoção de cotas para a população trans na pós-graduação. A aprovação foi unânime por parte dos conselheiros. Além de pessoas trans, a reserva de vagas atenderá quilombolas e refugiadas/os, ampliando a política de cotas em 5% para cada. Para o reitor da UFRRJ, professor Roberto de Souza Rodrigues, que também é presidente do Conselho, “a aprovação desta deliberação amplia e aprofunda o caráter inclusivo da UFRRJ, aumentando de forma substancial a diversidade étnica e cultural em seu corpo discente”. Com isto, de acordo com a pró-reitora adjunta de Assuntos Estudantis da UFRRJ, Joyce Alves, a Rural entra para a história por se tornar a primeira universidade do estado do Rio de Janeiro a regulamentar cotas para esses grupos (Pinheiro e Oliveira, 2023).

Desde 2021 existe política de ação afirmativa na pós-graduação da UFRRJ deliberada pelo Cepe, com 20% das vagas para PPI (pretos, pardos e indígenas) e 5% para PcD (pessoas com deficiência). Entretanto, a prática já era presente nas seleções de quatro programas: Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), desde 2017; Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc) e Ciências Sociais (PPGCS),

---

<sup>92</sup> Sobre as ações de assistência estudantil na UFRRJ ver: OLIVEIRA, Olivia Chaves. *A Democratização Da Educação Superior E As Ações De Assistência Estudantil Na História Da Universidade Federal Rural Do Rio De Janeiro (UFRRJ)*. 2021. 260 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Nova Iguaçu-RJ, 2021

desde 2019; e Geografia (PPGGEO), desde 2020. O que a Deliberação nº270/2021 fez foi estender essa diretriz para todos os programas *stricto sensu*, prevendo ainda, entre outros pontos, medidas de apoio à permanência dos cotistas e autonomia para que os programas incluam outros grupos identitários em seus editais (Oliveira, 2021).

Este segundo capítulo se apresentou como uma complementação do capítulo anterior no que diz respeito a contextualizar e caracterizar o ambiente de implementação – UFRRJ – de uma política de ação afirmativa discutida anteriormente. Ao longo deste capítulo, longe de esgotar a discussão do tema da educação superior no país, foi apresentado, resumidamente, o percurso do ensino superior e suas principais intercorrências ao longo dos séculos para a compreensão do que temos no século XXI. Além disso, buscou evidenciar os desafios pelos quais a universidade tem enfrentado, tanto por parte do cenário político, como também pelas demandas sociais do seu tempo presente; refletindo criticamente o papel social, político e econômico que esta instituição de educação tem exercido. Buscou articular a política educacional nacional e a experiência da UFRRJ frente este cenário, apresentando algumas das suas principais características históricas, perpassando por sua origem, alteração do seu perfil histórico de uma universidade conceituada como agrária, implementação das políticas públicas de expansão e principalmente a de ação afirmativa por meio da Lei de Cotas. A discussão do próximo capítulo tem como foco principal analisar se a Lei de Cotas, implementada na UFRRJ, teve como um dos seus efeitos a maior inserção da população local na Instituição.

## **5. CAPÍTULO III– A UFRRJ e sua relação com os territórios Seropédica e Nova Iguaçu.**

O terceiro capítulo, inicialmente, traz reflexões sobre o avanço da Lei de Cotas nos últimos anos, contudo, a análise principal deste capítulo concentra-se no exame dos dados coletados sobre a origem territorial dos ingressantes nos cursos de graduação da UFRRJ do ano 2003 ao ano 2022. Por meio da realização de um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos ingressantes antes e após a implementação da Lei nº 12.711/2012, é feita uma sistematização destas informações, relatando o percurso metodológico de sua coleta, a análise, a interpretação dos dados e o seu resultado. Além disto, o capítulo também caracteriza os territórios dos *campi* de Seropédica e Nova Iguaçu em que a UFRRJ está instalada.

## 5.1. O avanço da Lei de Cotas

A história das ações afirmativas no Brasil é uma história de muita luta, muita pressão exercida, principalmente pelo Movimento Negro, com muitos percalços e enfrentando muita resistência. Não foi uma tarefa fácil a sua implementação no país, e ainda possui muita estrada a percorrer. Entretanto, já podemos perceber a inclusão de grupos marginalizados, principalmente o aumento da presença de negros nas universidades federais a partir das primeiras iniciativas de ações afirmativas no Brasil, sobretudo com a Lei nº 12.711/2012. Todo avanço que podemos observar é também resultado de uma combinação de iniciativas afirmativas implementadas ao longo do tempo (Heringer, 2012), tendo como motor impulsionador fundamental neste processo a Lei de Cotas a partir do ano 2012.

Em pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), do ano 2003 para o ano 2010, anos anteriores a Lei de Cotas, “descobriu-se que havia aumentado a presença de estudantes pretos, de 5,9% para 8,7%, e de pardos, de 28,3% para 32,1%, dado que refletia a institucionalização das políticas de ação afirmativas e do REUNI” (Andifes, 2019, p. 04).

Poucos anos após a promulgação da Lei de Cotas já eram perceptíveis as mudanças nas universidades. Entre o ano seguinte da instituição da lei até 2015, a política afirmativa garantiu o acesso a aproximadamente 150 mil estudantes negros em instituições de ensino superior em todo o país. A avaliação segundo os números divulgados pelo MEC constatou que os objetivos estavam sendo atingidos antes do previsto. De acordo com os “dados do Ministério da Educação, em 1997 o percentual de jovens negros, entre 18 e 24 anos, que cursavam ou haviam concluído o ensino superior era de 1,8% e o de pardos, 2,2%. Em 2013 esses percentuais já haviam subido para 8,8% e 11%, respectivamente” (Seppir, 2016).

O balanço de três anos da lei também destacou que a qualidade das universidades não diminuiu com a implementação das cotas. Pelo contrário. De acordo com a ministra Nilma Lino Gomes, do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, as universidades ganharam em diversidade e em qualidade, com destaque para as boas notas dos alunos cotistas e o baixo índice de desistência dos cursos que os alunos cotistas apresentam (Seppir, 2016).

O diretor da organização que promove a inclusão de negros e pobres nas universidades por meio de bolsas de estudo – Educafro, frei David Santos declarou que “a política de cotas foi a grande revolução silenciosa implementada no Brasil e que beneficia toda a sociedade. Em 17

anos, quadruplicou o ingresso de negros na universidade, país nenhum no mundo fez isso com o povo negro” (Brito, 2018).

Nos anos 2000, que foi quando deram início as primeiras experiências de ações afirmativas no ensino superior, o percentual de pretos e pardos concluintes saltou de 2,2% para 9,3% em 2017. Observou-se também o crescimento no número de matrículas de estudantes pretos e pardos nos cursos de graduação, em 2011 eram 11%, já no ano de 2016 subiu para 30% (Brito, 2018).

Em 2018 foi realizada a *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES*, pela Andifes/Fonaprace. A pesquisa consiste em um levantamento realizado desde 1996 pelo *Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis* (Fonaprace), vinculado à *Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior* (Andifes). A segunda pesquisa foi realizada em 2003, a terceira em 2010 e quarta em 2014. O estudo objetiva descrever o perfil médio socioeconômico e cultural dos discentes das Instituições Federais de Ensino Superior, um instrumento importante que ajuda a traçar e avaliar as políticas públicas implementadas e auxilia no aprimoramento e na formulação de novas políticas públicas.

O movimento de democratização do acesso ao ensino superior inaugurado pelas políticas públicas em educação implementadas nas últimas décadas, como o sistema de cotas, a ampliação das IFES, o SISU, PROUNI, PNAES etc., modificou radicalmente o perfil dos discentes dos cursos de graduação das universidades federais. Tais políticas públicas “tiveram um impacto decisivo na mudança do perfil dos estudantes matriculados nas IFES, de sorte que estas passaram a espelhar a heterogeneidade presente na sociedade brasileira, atestando o êxito das políticas afirmativas adotadas” (Andifes, 2019, p. 4).

As Universidades Federais constituem um conjunto diversificado e heterogêneo, caracterizado por especificidades regionais e diferenças quanto às estruturas acadêmicas e contextos culturais. Há várias Universidades Federais de existência centenária e outras novatas, surgidas da expansão Reuni, cuja principal característica foi a interiorização do ensino superior público federal. O universo dos estudantes participantes da pesquisa do perfil 2010 é fruto, portanto, de um novo contexto das políticas públicas de inclusão, proporcionando de algum modo, e independente do seu impacto, um novo tecido social. Esses novos ingredientes, mesmo subjacentes às análises, não estavam presentes em 2003/4. (ANDIFES/FONAPRACE, 2011, p. 42)

Os dados levantados pela *Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES* correspondem ao perfil básico, além dos relativos à faixa de renda mensal

familiar *per capita*, escola pública e também étnico-racial. Estudantes do sexo feminino são maioria absoluta nas universidades federais, desde a primeira pesquisa. Nos dados referentes ao percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar *per capita* até um e meio salários mínimos, em 1996 eles eram 44,3% do corpo discente, em 2014 passaram a ser 66,2% e chegou a 70,2% em 2018. No que tange aos dados do perfil étnico-racial dos estudantes das IFES:

A primeira pesquisa não investigou esse tema, o que nos impede de estender a análise àquele período. A partir dos dados de 2003 nota-se um crescimento da participação de pardos e pretos e uma diminuição dos brancos, que eram 59,4% dos estudantes e passaram a ser 43,3% em 2018 (Tabela 1-10). Tal mudança é, em parte, resultado da adoção de políticas de ação afirmativa nas universidades federais, que começaram a ser implantadas de modo pontual e autônomo a partir de 2005 e foram se espalhando ao longo dos anos por todo o sistema de educação superior federal, particularmente a partir da criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), de 2007, e da criação de um programa federal de ação afirmativa obrigatório por meio da Lei nº 12.711 de 2012. De 2003 a 2018 os pardos aumentaram sua participação entre estudantes em 11 p.p. e os pretos mais que dobraram (Andifes, 2019, p. 21)

A *V Pesquisa* traz dados significativos no que diz respeito ao perfil racial estudantil nas IFES brasileiras. “Aumentou o percentual de negros (as) [pretos (as) quilombolas, pretos (as) não quilombolas e pardos (as)] que, pela primeira vez no espectro temporal das pesquisas de perfil da ANDIFES, alcança a maioria absoluta do universo pesquisado: 51,2%” (Andifes, 2019, p. 210), comprovando o efeito das políticas de democratização do acesso.

A pesquisa concluiu que houve uma expansão do “sistema de educação superior pública no período, liderado pelas federais, mas isso não é necessariamente garantia de inclusão racial, pois tal expansão poderia ter se dado em moldes excludentes, ou mesmo conservando o *status quo*. Não foi ao que assistimos” (Andifes, 2019, p.22). As pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural dos graduandos das IFES comprovaram a mudança no perfil dos estudantes e a consequente demanda crescente por auxílio da assistência estudantil.

A pesquisa do IBGE intitulada “Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil” de 2019 também atribuiu o aumento da porcentagem de pretos e pardos na educação superior pública à democratização do acesso deste nível por meio da política de cotas, o REUNI e SISU, indicando que 50,3% dos estudantes que cursam a educação superior em instituições públicas são pretos ou pardos e 49,7% são brancos ou outros respaldando a existência das medidas que ampliam e democratizam o acesso à rede pública de ensino superior (IBGE, 2019, p. 09).

O *Censo da Educação Superior de 2022*, realizado pelo *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (Inep), demonstrou que o número de ingressos na educação superior federal por meio de ações afirmativas aumentou 167% em dez anos. Grande parte deste aumento foi em decorrência da Lei de Cotas. E o critério étnico-racial é o segundo critério mais utilizado.

No contexto do Dia da Consciência Negra, celebrado nesta segunda-feira, 20 de novembro, os números retratam a democratização do acesso à educação superior ao longo da última década e corroboram com a atualização da Lei, sancionada recentemente pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com o Censo, em 2022, 55.371 pessoas ingressaram em universidades, faculdades e institutos federais pelo critério étnico-racial. Esse recorte de cotistas só é menor que o de 99.866 que estudavam em escola pública. Ao todo, 45.226 tinham renda *per capita* inferior a um salário mínimo e meio. Além disso, 2.059 eram pessoas com deficiência e 3.359 utilizaram outros programas de reserva de vagas (Inep, 2023).

Outro estudo sobre esta questão foi realizado por meio do *Relatório de Acompanhamento da Lei de Cotas no Âmbito das Universidades Federais* divulgado pela *Secretaria de Educação Superior* (SESu) em agosto de 2022. Ele abrangeu o período de 2009 a 2019 para análise quantitativa e os indicadores qualitativos se restringiram a 2021. O estudo se propôs a ser um instrumento para auxiliar a avaliação da política de cotas no âmbito das instituições federais de educação superior. O estudo colheu e sistematizou dados acerca dos aspectos relativos ao atendimento dos percentuais de ingresso estabelecidos pela legislação, à execução da política de cotas (dificuldades, desafios e boas práticas) e percepção de pontos de melhoria com relação à legislação (SESu, 2022, p. 66).

Neste relatório, os principais resultados, no que diz respeito aos índices quantitativos, foram divididos em dois grupos: aqueles apresentados para monitoramento da inclusão social e aqueles apresentados para monitoramento da inclusão de pessoas das raças/cores cobertas pela Lei de Cotas nas universidades federais brasileiras. A análise demonstrou uma evolução do índice, mostrando o impacto positivo da Lei de Cotas sobre os percentuais de alunos que realizaram o ensino médio em escolas públicas e aqueles que realizaram o ensino médio em escolas públicas e são oriundos de famílias com renda per capita de até 1,5 salários mínimos. No caso dos indicadores raciais, calculados para a população de alunos que realizaram o ensino médio em escola pública, percebe-se o atendimento da meta estabelecida pela Lei de Cotas para todas as raças/cores previstas na lei (SESu, 2022, p. 22).



Na avaliação dos índices raciais e sociais para matriculados e concluintes de 2009 a 2019 ficou notório o crescimento na representatividade de alunos que realizaram o ensino médio em escolas públicas e de indígenas, pretos e pardos nas universidades federais brasileiras. O monitoramento dos números de deficientes evidenciou baixo ingresso, número de matrículas e número de concluintes com este perfil no conjunto de universidades federais (SESu, 2022, p. 38).

No que tange aos indicadores qualitativos propostos para o monitoramento da Lei de Cotas nas universidades federais de ensino, em uma síntese das sugestões relacionadas à Lei de Cotas foram elencadas as seguintes: i) Continuidade da Lei de Cotas, em caráter permanente, até que melhorias no ensino básico público sejam observadas. ii) Inclusão na Lei de Cotas de aspectos relativos à permanência dos estudantes. Aumento dos valores destinados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). iii) Melhor regulamentação dos processos e critérios de heteroidentificação. iv) Criação de mecanismos para avaliação sistemática e constante de ações afirmativas nas universidades. v) Criação de um comitê nacional para apoio às universidades na implementação da Lei de Cotas. vi) Tratamento conjunto de pretos e pardos, como população negra, pela Lei de Cotas. vii) Estabelecimento de metas e indicadores para implementação da Lei de Cotas. viii) Criação de eventos anuais para divulgação de boas práticas na implementação da Lei de Cotas. ix) Criação, pelas universidades, de órgãos exclusivos para implementação e acompanhamento de ações afirmativas, inclusive no tratamento de ações judiciais. x) Retirada da Lei de Cotas de cotas destinadas à renda, deixando apenas 50% de cotas para ensino médio em escola pública, já que a comprovação de renda é de difícil condução por parte dos alunos. xi) Cotas destinadas a deficientes deveriam ser destinadas à comunidade em geral, independentemente da escola de realização do ensino médio (SESu, 2022, p. 44).

Este Relatório de Acompanhamento da Lei de Cotas no Âmbito das Universidades Federais da SESu sugere que o conteúdo analisado venha contribuir para a revisão da Lei de Cotas, servindo de substrato para construção de trabalhos futuros voltados ao monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação da política de cotas no conjunto de instituições federais de ensino superior.

*A Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União*

(GTPE/DPU), juntamente com a Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)<sup>93</sup>, oficiou as Instituições Públicas de Ensino Superior de todo o Brasil solicitando informações sobre a execução da política de cotas raciais no período de 2013 a 2019. A fim de mapear a eficácia da execução da política de cotas raciais nas Instituições Públicas de Ensino Superior brasileiras, o relatório se propôs a contribuir para a defesa e o aprimoramento da Lei de Cotas.

Em continuidade a esse trabalho estão sendo analisados os dados por região e das demais instituições oficiais (institutos federais e universidades estaduais), com a perspectiva de se ampliar o lapso temporal de análise, a fim de gerar reflexões sobre os resultados das políticas de cotas em plano regional e aprofundar a análise no plano nacional(DPU/ABPN, 2022, p. 10).

A amostra da pesquisa totalizou 64 universidades federais respondentes sobre a execução da política de cotas no período de 2013 a 2019. O GTPE/DPU e a ABPN analisaram os dados informados pelas universidades federais no que tange aos seguintes aspectos: i) o tempo de adoção das cotas raciais para pessoas negras; ii) o alcance da reserva de vagas para pessoas negras a partir do número de vagas novas ofertadas, da taxa de ocupação e do fluxo de ingressantes; iii) a implementação da reserva de vagas para pessoas negras na pós-graduação; e iv) a adoção da heteroidentificação como mecanismo complementar à autodeclaração racial prestada pelos(as) candidatos(as) às vagas destinadas a negros(as) (DPU/ABPN, 2022, p. 11).

O estudo demonstrou que a Lei de Cotas universalizou as cotas raciais nas universidades federais, impondo a reserva de vagas para negros (as) a 61% da rede de universidades federais. Em uma análise regional, notou-se que

considerando as 59 (cinquenta e nove) universidades existentes até o ano de 2012, era nas regiões centro-oeste e sul onde proporcionalmente se concentrava o maior número de universidades que adotavam tais políticas. No período anterior à Lei de Cotas, 60% das universidades do centro-oeste possuíam ações afirmativas para o ingresso de pessoas negras, 3 (três), num total de 5 (cinco). Em seguida, a região sul apresentava em 54% das universidades federais – 6 (seis) num total de 11 (onze), enquanto o nordeste possuía em 40%, equivalente a 6 (seis) em 15 (quinze) universidades. A região norte, por sua vez, foi a que registrou o menor percentual, 22%, ou 2 (duas) em 9 (nove) instituições. Na região sudeste, na qual se concentra o maior número de universidades, em um universo de 19 (dezenove), apenas 6 (seis) adotavam algum tipo de ação afirmativa com foco na população negra, representando 31% do total(DPU/ABPN, 2022, p. 20).

---

<sup>93</sup> “A Associação Brasileira de Pesquisadores (as) Negros (as) – ABPN é uma associação civil, sem fins lucrativos, filantrópica, assistencial, cultural, científica e independente, tendo por finalidade o ensino, pesquisa e extensão acadêmico científica sobre temas de interesse das populações negras do Brasil” (ABPN, 2014). Disponível em: [https://abpn.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Estatuto\\_da\\_ABPN\\_2014\\_PUC\\_SP.pdf](https://abpn.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Estatuto_da_ABPN_2014_PUC_SP.pdf).

Outro dado analisado pela pesquisa foi em relação à oferta de vagas, que revelou um percentual menor que o definido em Lei:

De modo que se pode constatar que em 40 (quarenta) universidades federais a projeção de vagas para o período de 2013 a 2019 foi inferior à expectativa, enquanto somente em 10 (dez) o número foi superior. E o valor final do conjunto de instituições aponta para a observação, no período de 2013 a 2019, de um déficit a nível nacional de 73.841 (setenta e três mil, oitocentas e quarenta e uma) no número de oferta de vagas destinadas a pessoas negras (DPU/ABPN, 2022, p. 32-33).

No que diz respeito a taxas de ocupação nas vagas destinadas às reservas para negros (as) verificou-se que o número de matrículas realizadas no período foi inferior ao número estimado dado do censo da educação superior de 2019 (DPU/ABPN, 2022, p. 38). “Foi proporcionalmente menor do que a da concorrência em geral apurada no Censo de 2019, na maioria das universidades” (DPU/ABPN, 2022, p. 35). As análises demonstraram que a porcentagem de matrículas de estudantes cotistas negros entre 2013 e 2019 foi de 2% do total no universo das vagas no ensino superior, revelando que o impacto das matrículas dos estudantes cotistas ainda é bem limitado (DPU/ABPN, 2022, p. 41).

A situação dos estudantes que ingressaram nas vagas reservadas para negros (as) no período analisado é de 52% matriculados, 18% formados e 30% evadidos. Segundo as considerações da DPU e ABPN, este alto índice de evasão é um problema das universidades brasileiras como um todo, não somente de estudantes de cotas (DPU/ABPN, 2022, p. 44). Em relação à adoção do procedimento de heteroidentificação, das 64 universidades respondentes, 47 informaram adotar, enquanto 15 não adotam e 2 não responderam a esse dado específico (DPU/ABPN, 2022, p. 49).

O relatório chama atenção para o fato de ainda não existirem medidas de monitoramento que garantam uma análise completa da eficácia da Lei de Cotas. Isto demonstra a ausência de esforços dos órgãos responsáveis na defesa da eficácia da ação afirmativa de reserva de vagas às pessoas negras. A pesquisa também evidenciou uma falta de monitoramento interno da política afirmativa entre as instituições respondentes, dificultando a composição de um retrato amplo do perfil racial de estudantes em nível superior e da execução da política pública (DPU/ABPN, 2022, p. 55 e 58).

Do ponto de vista do ingresso de estudantes negros(as) os dados revelaram que a Lei nº 12.711/2012 significou um incremento importante nas universidades federais. Considerada a ampliação do Ensino Superior brasileiro entre os anos 1960 e 2000 ter se

configurado como um espaço de exclusão da população negra e indígena, as ações afirmativas que começam a ser adotadas entre 2003 e 2012 significaram um impacto importante na presença de pessoas negras na educação superior. Os dados avaliados acerca das taxas de ingresso e ocupação revelam que a ampliação de ingresso nas universidades foi muito considerável. Por outro lado, a ocupação das vagas reservadas foi inferior ao potencial de alcance, de sorte que os mecanismos de ingresso precisam ser aperfeiçoados. Para as titulações o impacto é ainda menor (DPU/ABPN, 2022, p.57).

Outro importante estudo sobre o avanço da Lei de Cotas é a pesquisa organizada pela Rosana Heringer e Denise Carreira (2022) que analisa as conquistas e perspectivas de 10 anos da Lei de Cotas no Brasil. A pesquisa levantou informações em diferentes fontes que permitiu refletir como a Lei de Cotas contribuiu para mudar o perfil das universidades federais brasileiras durante 10 anos. Pesquisadores brasileiros de todas as regiões do país contribuíram para a sistematização dos dados que permitiram fazer um panorama abrangente e diversificado sobre como a Lei de Cotas impactou o perfil dos estudantes das universidades federais, impactando também as próprias universidades.

A pesquisa é fruto da iniciativa do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LEPES-UFRJ) e da Ação Educativa, que é uma organização de direitos humanos e educação popular, sem fins lucrativos, fundada em 1994, com uma trajetória dedicada à luta por direitos educativos, cultura e da juventude. O estudo se estrutura em uma apresentação dos resultados e análises dos dados nacionais sobre o impacto da Lei de Cotas em relação ao perfil dos estudantes, posteriormente são apresentados estudos de caso realizados em seis universidades federais (UFPA; UFRB; UFMG; UFRJ; UFPR; UFGD) e, por fim, foi feita uma análise sobre o poder de indução da avaliação institucional das Instituições de Ensino Superior, prevista no SINAES, na implementação da Lei de Cotas e das políticas de ação afirmativa.

Os resultados desta pesquisa que apresentaram os desafios e impactos detalhados ao longo dos capítulos permitiram concluir que o impacto da Lei de Cotas foi positivo em todos os sentidos. “Nossos campi estão mais parecidos com nossa sociedade, com estudantes pretos, pardos, indígenas e brancos, pobres e ricos, pessoas com deficiência, convivendo, explicitando e vivenciando conflitos, disputando sentidos, trocando experiências e promovendo o aprendizado” (Heringer e Carreira, 2022). As conclusões do estudo demonstraram que as ações afirmativas têm contribuído para democratizar o acesso a universidade pública, mas, apesar dos avanços, ainda existem muitos desafios a enfrentar, sendo necessários o aperfeiçoamento, a proteção e o

fortalecimento destas políticas nos próximos anos, na perspectiva de sua maior institucionalização. Foi verificado que a institucionalização das políticas de ações afirmativas no conjunto das universidades, apresentadas no estudo de caso, ainda é limitada. Esta institucionalização é compreendida como de responsabilidade de órgãos e instâncias vinculados à assistência estudantil ou à agenda da promoção da igualdade étnico-racial, sendo de grande importância a ampliação do compromisso com a permanência e o sucesso acadêmico, principalmente dos que ingressam por meio da Lei de Cotas. Além disso, a pesquisa ainda aponta que, embora a Lei de Cotas não deva ser permanente, ela deve permanecer vigente até que seus objetivos sejam plenamente atingidos.

O programa de extensão da UFRRJ denominado *Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência da Educação Superior da UFRRJ* (OPAA)<sup>94</sup>, abrigado institucionalmente no *Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas* (Leafro-Neabi-UFRRJ), já mencionado no capítulo anterior, contribui com a produção de informações e dados sobre algumas Instituições Federais de Ensino Superior que adotaram a Lei de Cotas. Em um estudo sobre como as IFES, em particular a UFRRJ, responderam institucionalmente às exigências da Lei de Cotas, o OPAA percebeu que a criação de políticas institucionais de apoio, acompanhamento e assistência estudantil direcionadas para os estudantes ingressantes pelo programa para concluir com sucesso suas trajetórias acadêmicas, é um dos maiores desafios do processo de adoção da Lei de Cotas (Oliveira e Costa, 2016, p.126).

O OPAA destacou que o fato da lei nº 12.711/2012 versar apenas sobre o acesso e não ao problema da permanência dos estudantes acaba comprometendo a sua efetividade enquanto programa de ação afirmativa, o que repercute em dificuldades institucionais no âmbito de cada IFES para estabelecer políticas próprias que respondam as demandas estimuladas pela Lei. Outra questão levantada pelos professores Oliveira e Costa (2016), da UFRRJ, foi a morosidade do

---

<sup>94</sup>“Como um programa extensionista o OPAA compreendeu um conjunto articulado de projetos e ações de caráter multidisciplinar integrando atividades de pesquisa e de ensino ao longo do ano de 2014. Voltado para a identificação, comparação e análise da implantação de políticas de acesso e de permanência no ensino superior, o Programa congregou inicialmente pesquisadores de cinco Instituições Federais de Ensino da Região Sudeste. As ações do OPAA abrangeram três projetos distintos, mas complementares, a saber: 1 - Políticas de Democratização de Acesso e Permanência na Educação Superior em Universidades Federais da Região Sudeste; 2 - Turismo e Relações Étnico-Raciais; 3 - Democratizando o Espaço Universitário e Afirmando Diferenças. O público-alvo do programa foram os alunos ingressantes por algum tipo de políticas de inclusão na UFRRJ e também pela Lei 12.711/12. O programa contou com a participação de 15 pesquisadores distribuídos entre as IFES parceiras e 12 bolsistas. Estes foram selecionados em duas etapas distintas, a saber: análise do currículo e entrevista” (Oliveira e Costa, 2016, p.125).

governo federal em criar a Comissão Nacional para o acompanhamento e avaliação do programa de reserva de vagas - instituído pela legislação federal em seu artigo 6º. A criação desta comissão se deu somente em 2014, por meio da Portaria Interministerial MEC-SEPPIR n. 7/2014, com “objetivo de contribuir para a implementação da Lei nº 12.711, de 2012, e elaborar propostas de ações que promovam a concretização efetiva da reserva de vagas junto àquelas Instituições” (Oliveira e Costa, 2016, p. 123-124).

Os professores perceberam uma demora em algumas IFES em tomar medidas administrativas necessárias e adequadas para cumprir a legislação, em alguns casos por dificuldades internas de implementação e/ou divergências na compreensão da política. Em alguns casos foi necessário pressões de grupos organizados dentro da instituição, como os núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas e grupos correlatos ou por iniciativa de algum órgão da administração superior de forma isolada, para que mobilizassem ações internas de cumprimento da legislação (Oliveira e Costa, 2016, p. 124). A própria criação do OPAA Sudeste, “pode ser visto como um avanço para a institucionalização das políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras, para suprir escassez de informações e dados além de contribuir na produção de conhecimentos acadêmicos” (Oliveira e Costa, 2016, p.126) sobre as políticas de ação afirmativa.

Entre as análises do *Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência da Educação Superior da UFRRJ*, pode-se destacar que:

O levantamento feito pelo OPAA com os pró-reitores das IFES envolvidas revelou que antes da aplicação da Lei 12.711/12 nenhuma delas oferecia políticas de ação afirmativa com foco em raça/cor, apesar de adotar algum tipo de política de inclusão, na maior parte beneficiando egressos de escolas públicas. Passados três anos da criação desta lei, podemos afirmar que a maioria das IFES que a adotaram praticamente não estabeleceram mecanismos institucionais que garantam a permanência com sucesso dos beneficiários pela “lei de cotas”. Recentemente, a UFRRJ criou a sua Comissão de Avaliação das Políticas de Cotas que após a sua instalação e primeiras reuniões de trabalho em 2014, ainda não foi capaz de se reunir em 2015. Agrava ainda mais esse quadro, o fato de não existir nas IFES de uma maneira geral política de assistência estudantil dirigida especificamente para os cotistas. Em geral, esses recursos são insuficientes e os critérios utilizados inócuos para melhorar as condições de ensino dos beneficiados (Oliveira e Costa, 2016, p. 127).

Ainda no âmbito da UFRRJ, em 2010 foi divulgada pelo Decanato de Graduação da UFRRJ<sup>95</sup> uma pesquisa que buscou avaliar o impacto da mudança no processo seletivo de ingresso aos Cursos de Graduação na UFRRJ, para isso foram levantados dados dos questionários socioeconômicos de 2009 e 2010. Em 2009 a forma de ingresso dos estudantes se dava por meio de concurso vestibular tradicional, e a partir de 2010 começou a se dar por meio do ENEM/SISu com duas ações afirmativas: o bônus de 10% sobre a nota final do candidato egresso do ensino médio público e a reserva de 20% das vagas das Licenciaturas da Universidade para professores da rede pública.

Nestes dois anos analisados, 54% dos ingressantes se declararam de cor branca, 11% preta e 31% parda. Segundo a matéria publicada, “as ações afirmativas sociais foram insuficientes para elevar o número de negros nos cursos”. O percentual de ingressantes provenientes de escola pública era de 23,3% em 2009 e em 2010 passou para 59,3% dos ingressantes que se declararam egressos de escola pública.

A mudança na forma de ingresso associada às ações afirmativas adotadas resultou em significativa mudança no perfil socioeconômico dos ingressantes, tendo como consequência o aumento da entrada de estudantes de classes populares e egressos de escolas públicas do ensino fundamental e médio. O processo seletivo 2010 atingiu assim os seus principais objetivos: ocupação com ampliação e democratização do acesso às vagas públicas e gratuitas da UFRRJ para setores mais amplos da sociedade brasileira. Nossos grandes e sempre presentes desafios institucionais serão garantir a todos o aprendizado significativo, a qualidade da formação profissional e cidadã, a permanência e o sucesso na conclusão do curso (UFRRJ, 2010, p. 01).

Conforme já mencionada na introdução da presente pesquisa, em matéria de informativo próprio da UFRRJ, em 2019 foi observada uma mudança significativa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação da Universidade, em que 50,7% dos participantes da pesquisa ingressam por meio de ações afirmativas (Carneiro, 2019). De acordo com os últimos dados, coletados do Catálogo Institucional da UFRRJ de 2021, os perfis dos discentes compreendem as seguintes características:

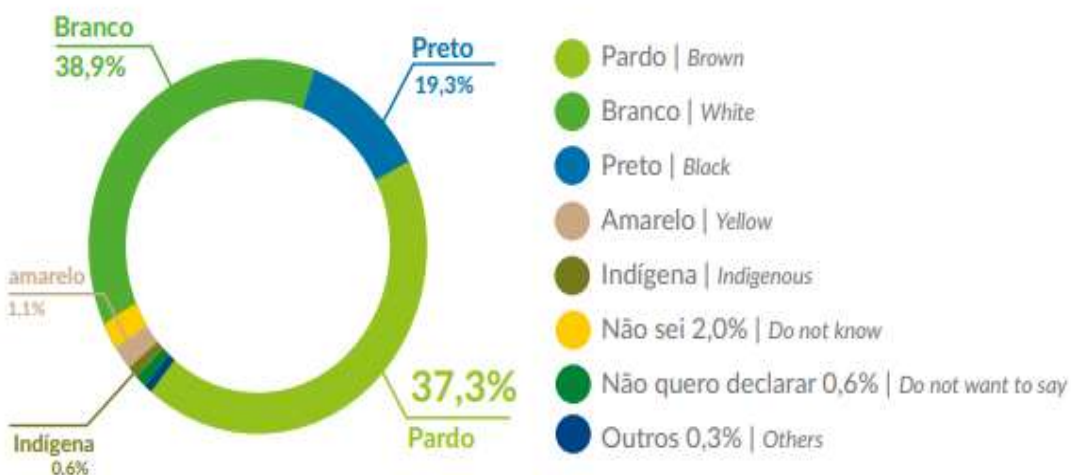
**Figura 05**– Dados étnico-raciais dos estudantes da UFRRJ.

---

<sup>95</sup> Boletim informativo - Decanato de Graduação, Número 5. Setembro de 2010. Disponível em: [boletim\\_d.pdf \(ufrj.br\)](#).

## Dados étnico-raciais

*Ethnic and Racial data*



Fonte: Catálogo Institucional UFRRJ, 2021.

**Figura 06**– Quantitativo dos discentes que ingressaram por reserva de vagas na UFRRJ.

## Cotas - Ingresso por reserva da vaga

*Racial quotas - Reservation of places*



Fonte: Catálogo Institucional UFRRJ, 2021.

**Figura 07**– Quantitativo dos discentes que ingressaram por tipo de reserva de vagas na UFRRJ.



## Cotas - Ingresso por sistema de cotas

Racial quotas - Category



Fonte: Catálogo Institucional UFRRJ, 2021.

Estes dados nos permitem refletir sobre a trajetória da UFRRJ. Uma Universidade que recebia um corpo discente de segmentos da sociedade normalmente elitizados, vinculados ao mundo rural, com interesse nos cursos da área de agrárias, mas que, nos últimos anos tem se diversificado e democratizado, com inserção de alunos de escola pública, pretos e pardos, indígenas e deficientes interessados em diversos cursos, com destaque para os da área de humanas - que obteve um crescimento significativo na oferta de seus cursos.

O olhar deste estudo agora se volta não só para a modificação do perfil socioeconômico e étnico racial dos ingressantes na UFRRJ, mas também para a **modificação da origem territorial destes ingressantes**. Com a finalidade de analisar se o processo de adoção das cotas (Lei 12.711/12) na Instituição impactou na maior aderência da Universidade ao território em que está inserida, promovendo o maior ingresso da população local nos cursos de graduação da UFRRJ.

A matéria do Decanato de Graduação da UFRRJ divulgada em 2010 trouxe dados importantes para a análise aqui proposta, quando demonstrou que cerca da metade dos ingressantes residiam no Grande Rio, 11% no norte do estado e 21% no Sul Fluminense tanto no ano de 2009 quanto no ano de 2010. Em 2010, em decorrência do SISU, a taxa de novos estudantes de outros estados aumentou 7,5% em relação a 2009 (11,1% em 2009 a 18,6% em 2010), pois agora a forma de seleção passou a ocorrer de forma mais ampla, devido ao alcance

nacional do ENEM/SISU. Houve queda no percentual dos que indicaram morar em bairro de classe média e aumento dos que declararam residir em bairros populares e comunidades das zonas rurais e urbanas.

Sobre as regiões de origem dos estudantes da UFRRJ e a relação desta com alguns municípios próximos, o professor da UFRRJ Ahyas Siss *et al.* (2010), refletiu o seguinte:

A UFRRJ, embora localizada na região Sudeste, possui, em seu corpo discente, alunos oriundos de outras regiões brasileiras e até de outros países. Atualmente, cerca de 18,8% de seus alunos são advindos de outros estados brasileiros. O campus sede da UFRRJ em Seropédica, devido à sua diversidade cultural, é conhecido como a “torre de babel” dos sotaques e idiomas. Durante anos, a UFRRJ procurou atender a estudantes de outras localidades, tais como no então território de Macapá, nas décadas de 1970 e 1980 e, posteriormente, no final da década de 1990, em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro como Paracambi, Três Rios, Quatis, Nova Iguaçu e Volta Redonda, mediante uma expansão associada a convênios com os respectivos municípios. A experiência foi importante, e potencializou reflexões em torno da necessidade de tornar-se a UFRRJ uma instituição multicampi. A UFRRJ engajou-se ao Programa de Expansão Universitária do Governo Federal, criando os campi de Nova Iguaçu, e de Três Rios, no interior do estado do Rio de Janeiro, em 2007, que já funcionava na modalidade de turmas fora da sede, tendo acarretado na ampliação dos cursos oferecidos e, consequentemente, de estudantes (Siss *et. al.*, 2010, p. 23).

Na imagem abaixo, seguem dados mais recentes do quantitativo relacionado a cidade de origem dos ingressantes nos cursos de graduação da UFRRJ:

**Figura 08**– Quantitativo dos discentes na UFRRJ por migração/moradia.



Fonte: Catálogo Institucional UFRRJ, 2021.

Pode-se observar que em relação à cidade-moradia antes do ingresso na Instituição, 2,2% dos ingressantes são do município de Seropédica, e 19,2% do município de Nova Iguaçu, e a maioria, 72,3%, vem de outro município do Rio de Janeiro. Vale destacar que dois dos maiores *campi* da universidade estão localizados em municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense, cujos territórios são marcados por significativas desigualdades sociais, características que não se pode desconsiderar nesta análise, principalmente por se tratar da expansão universitária.

[...] a área de influência da Universidade abrange vastos e importantes setores do Estado do RJ, tanto na região metropolitana quanto no interior do Estado. Podemos dizer que a UFRRJ atualmente é a principal possibilidade de oferta de ensino superior público para regiões como a Baixada Fluminense, Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, Vale do Paraíba, Costa Verde, Sul Fluminense e parte significativa da Região Serrana (UFRRJ, 2007, p. 5 *apud* Predes, 2015, p. 99).

Após as reflexões sobre o avanço da Lei de Cotas nos últimos anos nas instituições de ensino superior e também na UFRRJ, antes de adentrar na análise dos dados propostos, cumpre apresentar os territórios dos *campi* de Seropédica e Nova Iguaçu em que a UFRRJ está instalada.

Lembrando que a Universidade possui os *campi* de Três Rios e Campos dos Goytacazes, entretanto, a análise da presente pesquisa se concentra somente nos outros *campi*.

## 5.2. Perspectiva conceitual de Território segundo Rogério Haesbaert

Antes de iniciar o próximo tópico sobre os territórios Seropédica e Nova Iguaçu, é necessário discutir brevemente o conceito de Território utilizado nesta pesquisa que se baseia sob a perspectiva do geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert (2014).

O primeiro ponto a ser destacado é a amplitude deste debate conceitual, dotado de grande polissemia. Cada campo do conhecimento que utiliza a dimensão territorial a utiliza de forma correspondente aos seus propósitos.

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (Haesbaert, 2004, p. 37).

Haesbaert agrupa estas várias concepções de território em quatro vertentes básicas: política (onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, em que se exerce um determinado poder, na maioria das vezes); cultural (dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido); econômica (dimensão espacial das relações econômicas, território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho) e a natural(ista) (território como base nas relações entre sociedade e natureza, no que se refere ao comportamento “natural” dos homens em relação ao seu ambiente físico) (Haesbaert, 2004, p. 40-41). Assim sendo, torna-se difícil definir território, devendo este ser compreendido a luz dos processos históricos e socioespaciais.

Pensar território é pensar em suas diversas formas de uso – político, simbólico, espaço de referência para construção de identidades, etc. –, é pensar em construção social, em disputa, em

relações de poder, em múltiplas relações de poder em um mesmo espaço geográfico. Em uma perspectiva híbrida de território (híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e “idealidade”, numa complexa interação tempo-espaço) como propõe o geógrafo Milton Santos, e, portanto, múltipla de espaço geográfico, “o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material[izável] das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural” (Haesbaert, 2004, p. 79).

A compreensão de território a partir das relações de poder parte de uma perspectiva relacional do espaço (Haesbaert, 2004, p. 80). E esta concepção de poder, segundo Haesbaert, não pode ser limitada ao poder hegemônico, que durante tanto tempo foi o alicerce das conceituações sobre território. É necessário ampliar essa concepção de poder, incluindo as resistências e o chamado poder simbólico, ou seja, trata-se de incorporar a dimensão cultural com que o poder também é construído, “empoderando” grupos sociais a partir do acionamento de uma identidade, por exemplo. Isto é, reconhecer o território na multiplicidade de feições com que o poder é acionado/produzido através de diferentes sujeitos sociais (Haesbaert, 2018, p.284).

o território, relacionalmente falando, [...] resulta da interação diferenciada das múltiplas dimensões do poder, desde sua natureza mais estritamente política [vinculada ao poder do Estado] até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociável da esfera jurídico-política (HAESBAERT, 2004, p. 93). Poderíamos dizer que o território, enquanto relação de dominação e apropriação sociedade-espaço, desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais “concreta” e “funcional” à apropriação mais subjetiva e/ou “cultural-simbólica” (Haesbaert, 2004, p. 95-96).

O autor explica que território é relacional não apenas no sentido de ser definido sempre dentro de um conjunto de relações histórico-sociais, mas também no sentido de incluir uma relação complexa entre processos sociais e espaço material. Além disto, não implica uma leitura simplista de espaço como enraizamento, estabilidade, delimitação e/ou “fronteira, pelo contrário, é também movimento, fluidez, interconexão (Haesbaert, 2004, p. 82).

Em uma discussão problematizadora da categoria *território* a partir da multiplicidade de suas manifestações dentro do contexto espaço-temporal numa perspectiva de análise latino-americana, Haesbaert (2018) analisa a ampla utilização do território tanto como categoria de análise quanto como categoria da prática e normativa. Ou seja, não apenas como “ferramenta intelectual acionada para compreender a realidade, mas também como instrumento político,

dispositivo estratégico tanto na afirmação hegemônica de inúmeras políticas públicas quanto na resistência de vários grupos sociais subalternos em suas lutas ‘por território’” (Haesbaert, 2018, p. 267). O autor destaca a dificuldade de estabelecer limites entre essas categorias – de análise, da prática e normativa – do território, pois são sempre relativas e dotadas de especificidades (Haesbaert, 2018, p. 283) e, sobretudo, questiona “em que medida o acionamento do conceito de território como categoria de análise por intelectuais, sobretudo geógrafos, está ancorado ou dialoga com a força do uso prático dessa categoria” (Haesbaert, 2018, p. 270).

Entre as diversas políticas territoriais, o autor toma como um dos exemplos aquela relacionada à segurança na criação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, na cidade do Rio de Janeiro, para elucidar a confrontação entre uma territorialização normativa proposta pelo Estado e aquela efetivamente partilhada pelos grupos sociais em seus espaços vividos cotidianamente. A imposição desse mecanismo de controle gerou movimentos de resistência da população local, “à medida em que a polícia falava em ‘retomada’ do território a população reagia com sua própria ‘reocupação’ do território contrariando o toque de recolher” (Haesbaert, 2018, p. 269).

Desse modo, o território como categoria de análise adquire uma especificidade latino-americana por ser construído no bojo de uma realidade profundamente marcada por políticas estatais e movimentos populares com forte compromisso “territorial”. Muitas dessas lutas podem ser identificadas claramente como lutas territoriais, a começar pela tradição dos movimentos organizados em defesa da terra – como no movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil, desde os anos oitenta, ou, mais ampla e diretamente, em defesa do território, como ocorre nos movimentos dos chamados povos originários ou, no Brasil, dos povos tradicionais. (Haesbaert, 2018, p. 270).

Dentro deste contexto, Haesbaert chama a atenção para o caráter múltiplo do território e das territorialidades na especificidade latino-americana e do território como categoria da prática – das lutas sociais –, através de um olhar mais atento para sua utilização no cotidiano desses movimentos de resistência/r-existência. Ele enfatiza, além deste caráter múltiplo do território, a importância de transitar entre suas diversas categorias, isto é, de seu uso analítico, prático e normativo e a abertura para o diálogo com outras formas de conceber e vivenciar o território. “É fundamental prestar muita atenção ao que as reflexões (o território como categoria de análise) e, mais ainda, as múltiplas vivências do território (o território como categoria da prática) vinculadas a ou diretamente provenientes das lutas sociais na América Latina têm a nos dizer” (Haesbaert, 2018, p.286).

Não compreenderemos a emergência de movimentos sociais com forte potencial emancipatório na América Latina e no Caribe se permanecemos prisioneiros de categorias analíticas pensadas a partir de uma realidade específica como Europa, por mais que tenhamos nos acostumado, com o eurocentrismo, à ideia de um pensamento universal e, assim, válido em qualquer circunstância. [...] entre nós, a colonialidade sempre foi parte de nossa formação moderna [...]. Assim, dizer colonialidade é dizer, também, que há outras matrizes de racionalidade subalternizadas resistindo, r-existindo [...]. Aqui, mais que resistência, que significa retomar uma ação anterior e, assim, é sempre uma ação reflexa, o que temos é r-existência, isto é, uma forma de existir, uma determinada matriz de racionalidade que atua nas circunstâncias, inclusive re-atua a partir de um topoi, enfim, de um lugar próprio, tanto geográfico como epistêmico. Na verdade, atua entre duas lógicas. (Porto-Gonçalves, 2013 [2006], p. 169 *apud* Haesbaert, 2018, p. 277).

Trata-se de perceber o caráter híbrido (Milton Santos, 1994) ou múltiplo (Porto-Gonçalves, 2002, 2013 e Haesbaert, 1997) do território – uma marca ao mesmo tempo do pensamento e das práticas políticas latino-americanas – (Haesbaert, 2018, p. 281), assim como a dimensão simbólica, as relações de poder existentes no território. E, compreender território num sentido amplo, multidimensional e multiescalar, não o restringindo a um espaço uniescalar, não menospreza suas especificidades geo-históricas, sua diferenciação de acordo com os contextos históricos e geográficos em que é produzido (Haesbaert, 2004, p. 96).

Meu trabalho, por fim, embora mantendo o foco conceitual nas relações de poder, amplia essa concepção ao incorporar de modo muito explícito a dimensão simbólica do poder. Enfatiza, ainda, o caráter complexo dos processos de des-territorialização que podem ser lidos, muitas vezes, como multi ou transterritorialidades (Haesbaert, 2018, p. 281).

O autor também destaca que a distinção dos territórios se dá de acordo com aqueles que os constroem, sendo eles indivíduos, grupos sociais/culturais, o Estado [e aqui lembramos que estamos estudando um equipamento público estatal], empresas e instituições como a Igreja (Haesbaert, 2014, p. 59). Para uns, ele é construído muito mais no sentido de uma área-abrigo e fonte de recursos; para outros, ele é construído enquanto articulador de conexões ou redes de caráter global (Haesbaert, 2014, p. 97). “Assim, de acordo com o grupo e/ou classe social, o território pode desempenhar os múltiplos papéis de abrigo, recurso, controle e/ou referência simbólica” (Haesbaert, 2014, p. 96).

Território não é definido, mas sim compreendido como o resultado de formas, forças e estratégias de dominação material e apropriação simbólica sobre o espaço, e envolve mais de uma dimensão e diferentes perspectivas espaciais escalares.

Deste modo, território entendido como “espaço socialmente apropriado, produzido, dotado de significado”, não apenas como substrato material, mas construção relacional, mobilizado como uma categoria da prática (Haesbaert, 2014, p. 84). Não pensá-lo somente pela ótica de um substrato material, embora dependa dele. O território é compreendido por e a partir de relações de poder, e esta relação é exercida em cima desse substrato material. Sua materialidade é importante, mas não é fundamental. Em todo território existem relações de poder, relações estas que se configuram desiguais e que entram em disputa na medida da atuação dos seus atores. Sendo o território uma categoria de luta dos movimentos sociais em diversas frentes como também categoria normativa – das ações do Estado na sociedade.

A discussão compreende que território não está limitado a um recorte do espaço geográfico, não é somente um suporte, um substrato, algo inanimado e neutro. Ao contrário, é o reflexo das relações humanas manifestas nas geometrias de poder, nas dimensões simbólicas, culturais, econômicas etc. Território compreendido como o resultado de formas, forças e estratégias de dominação material e apropriação simbólica sobre o espaço, e envolve mais de uma dimensão e diferentes perspectivas espaciais escalares. Dentro desta compreensão é que se baseia a abordagem de território nesta pesquisa.

Sendo assim, alguns espaços só podem ser entendidos se articulados às práticas da população, dos grupos sociais que ali vivem. Ou seja, o espaço humanizado, vivido e analisado a partir da chave conceitual do território. Analisar Seropédica e Nova Iguaçu de forma problematizadora significa examinar as relações sociais e políticas que se estabelecem nestes territórios, identificando seus problemas e também os discursos produzidos sobre eles. Trazendo reflexões importantes para a atuação na busca por melhorias sociais. Por isso avalia-se relevante analisar se a Universidade Pública, com todo potencial emancipatório que ela suscita, passou a ter maior aderência ao território, sendo mais permeável aos moradores do seu entorno.

### **5.3. Apresentando o território Seropédica**

A UFRRJ possui quatro *campi* situados nas cidades: Seropédica, Nova Iguaçu, Três Rios e Campos dos Goytacazes. A sua sede fica no município Seropédica, localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro. O *campus* universitário de Seropédica é eleito como um dos



mais belos *campus* universitário do mundo, um dos maiores da América Latina, com uma ampla área verde, composta por lagos, jardim botânico, com áreas construídas com prédios históricos, laboratórios, alojamentos masculino e feminino, hotel, bairros residenciais, restaurante universitário, posto médico, área para prática de esportes e lazer, hospital veterinário e posto médico (Catálogo UFRRJ, 2021, p. 7).

Contextualizando a região em que a sede da Universidade está inserida, Seropédica fazia parte da cidade Itaguaí, sendo emancipada em 1995. Conforme citado na introdução desta pesquisa, a cidade fica localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, a 75 quilômetros da capital do estado. Ela faz divisa com os municípios: Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu, Queimados e Rio de Janeiro. Seropédica possui 80.596 habitantes de acordo com o último censo realizado em 2022. No ranking de população dos municípios, Seropédica está na 32ª colocação do estado e representa 0,46% da população total do estado do Rio de Janeiro. A proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas na cidade é de 65,36%, conforme o último censo, de 2022. Comparando com o censo de 2010 era de 59,55%. O IDHM do município corresponde a 0,713, segundo o censo de 2010.

O passado de Seropédica é constituído por uma estrutura agrária diversificada de base escravista. A região de Seropédica e Itaguaí pertencia à antiga Fazenda Santa Cruz que era posse dos jesuítas, e, segundo o historiador e cientista político Luiz Felipe de Alencastro (2015), por volta de 1750 ela era a maior propriedade escravista das Américas, concentrado mais de mil cativos negros, e hoje é sede da base aérea de mesmo nome, na zona oeste da capital fluminense. Itaguaí destacava-se como uma das coletorias e portos por onde passava o café originário da Província do Rio de Janeiro destinado à exportação, situando-se em terceiro lugar em quantidade de arrobas no ano financeiro de 1848-49, superada por Mangaratiba e por Angra dos Reis (Carré e Andrade, 2005, p. 01).

O nome Seropédica é de origem latina, *sericeo* ou *serico*, que significa seda, e outra palavra, grega, *pai* ou *paidós*, que significa tratar ou consertar. Um local, portanto, onde se cuida ou se fabrica seda (Fróes, 2000, p. 01). A região de Seropédica então foi marcada pelo cultivo de amoreiras e de criação do bicho da seda, produzindo o tecido seda que alcançou grande importância entre a nobreza. Entre os anos de 1838 e 1839, a partir do empenho de José Pereira

Tavares, iniciou o Estabelecimento Seropédica de Itaguaí, na tentativa de instalar a sericultura em suas terras, com a plantação de amoreiras e a criação do bicho-da-seda.

Este estabelecimento Seropédico de Itaguaí chegou a receber a visita de D. Pedro II no século XIX, em 1853<sup>96</sup>, que se tornou acionista, dando início a um maior investimento no estabelecimento. A Imperial Companhia Seropédica Fluminense<sup>97</sup> viveu seu auge no comércio e economia até 1861. Entretanto, neste mesmo ano, fatores políticos e econômicos que tomavam o país com os movimentos abolicionistas, desencadearam um declínio nas ações referentes à produção da seda. Mesmo que, até 1888 tenham sido realizadas inúmeras tentativas de retomar os processos de sericultura na região, o estabelecimento foi extinto.

A abolição da escravatura, aliada à falta de transporte e à insalubridade da região foram determinantes no processo de desenvolvimento dessa crise, fazendo com que desaparecessem as grandes plantações, além das periódicas e/ou permanentes. O abandono da região provocou a obstrução dos rios que cortavam quase toda baixada do território municipal, alagando-a, desse fato originou-se o alastramento da malária, o que restringiu a população local e imobilizou por muitas décadas o desenvolvimento econômico de toda a região. Alguns fatores permitiram ao município reconquistar sua posição de prestígio, como por exemplo o acesso da antiga (ainda em atividade) rodovia Rio-São Paulo (BR-465), a instalação de uma indústria têxtil no distrito de Paracambi, assim como algumas obras de saneamento na Baixada Fluminense, empreendidas por Nilo Peçanha, tais obras permitiram o aproveitamento de grandes áreas. Apesar de todos os acontecimentos citados acima, nada revigorou mais o brilho da cidade como as obras do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agrônomicas, realizadas no anos de 1938. Atualmente, nesse mesmo espaço, funciona a UFRRJ (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). A região, por volta de 1945, fora habitada por funcionários do Horto Florestal de Seropédica, hoje denominado de Floresta Nacional Mário Xavier, os funcionários residiam no local com suas famílias, porém, nas proximidades não existiam casas nem escolas, até que, em 1948, a UFRRJ passou seu campus-sede para as margens da antiga rodovia Rio-São Paulo (BR-465), dando início ao desenvolvimento urbano de Seropédica. A construção da rodovia Rio-Santos (atual BR-101) também foi de extrema importância na modificação do cenário municipal, possibilitando acesso entre diversos municípios próximos (Calderini, 2013).

A pesquisa da professora Ana Lúcia Silveira (2011) traz um panorama da região na época da construção do *campus* da UFRRJ, baseado em entrevistas com os moradores:

As edições do jornal números 1, 6, 12, 21, 43 e 81 trazem entrevistas com moradores de Seropédica que residiam no km. 47 à época da construção do novo campus da Universidade Rural e de seus primeiros anos de funcionamento no local. Todas as entrevistas descrevem uma região pouco habitada e com muitas dificuldades de acesso.

---

<sup>96</sup> A pesquisa de José Nazareth de Souza Fróes (2004) traz importantes registros da história da criação dos Municípios de Itaguaí e Seropédica no Estado do Rio de Janeiro. Esta pesquisa mostra a importância da região de Itaguaí, sobretudo da atual cidade de Seropédica, na construção do desenvolvimento do produto da Seda para o comércio nacional no século XIX. Fortalecendo a memória dos importantes feitos da região.

<sup>97</sup> A dissertação de Vinicius Kleyton de Andrade Brito (2021) analisa especificamente o caso da Imperial Companhia Seropédica Fluminense na relação trabalho escravo e trabalho livre no projeto de industrialização do Brasil.

A antiga estrada Rio-São Paulo, inaugurada em 1928, não era asfaltada e havia um único ônibus que por ela circulava, fazendo a linha Seropédica-Campo Grande (RJ) apenas duas vezes por dia, uma pela manhã e outra à tarde. A rede de saúde se limitava à enfermaria da Universidade Rural, que tratava os casos de malária da região e, em situações de emergência, realizava até mesmo partos. Para ir do centro do RJ para a Universidade Rural, pegava-se, na Francisco Bicalho, uma pequena lotação até Cascadura, outra até Deodoro, mais duas outras até Bangu e, em seguida, mais uma até Campo Grande, que dispunha do tal ônibus com horários escassos para Seropédica. O meio de locomoção dentro da própria região eram as charretes. Nos anos iniciais de funcionamento da universidade no km. 47, o transporte de estudantes e funcionários dentro do campus era feito por caminhões da Polícia do Exército (PE). Quando matavam um boi, tinham de vender a carne no mesmo dia, pois ninguém tinha geladeira. As missas dominicais só podiam ser celebradas mensalmente, dada a dificuldade de acesso à região (Silveira, 2011, p. 55).

Após sua emancipação, a cidade teve sua economia movimentada e recebeu algumas obras em infraestrutura, que permanecem insuficientes. Seropédica ainda se constitui como um município precário em saúde, segurança e educação básica. A cidade não possui hospital, somente um posto médico e uma maternidade, e recentemente foi inaugurada uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Em termos de acesso à cultura e lazer ela também deixa a desejar sendo necessário o deslocamento para cidades vizinhas para acesso ao teatro, cinema, e outros, sendo a própria Universidade e seu espaço, local de lazer e acesso a cinema, teatro, eventos culturais para os habitantes do município. Muitos moradores também se deslocam para trabalhar e estudar fora do município, e o transporte público é bem limitado.

Sobre essas questões, a professora Ana Lucia Silveira (2011) observou que:

No âmbito regional, os seus campi se situam em áreas que viveram um acelerado processo de urbanização sem a devida contrapartida no que tange à oferta de infraestrutura básica. Isso quer dizer que a população destas regiões aumentou vertiginosamente, suas terras sofreram um processo, muitas vezes violento, de especulação imobiliária, mas o setor de serviços essenciais não acompanhou tamanho crescimento, tornando as regiões de entorno de seus campi carentes de hospitais, boas estradas, serviços de transportes, saneamento e, principalmente, no que se refere ao nosso estudo, carente de instituições públicas de ensino superior (Silveira, 2011, p. 190).

Seropédica é sede do parque de pesquisa da EMBRAPA – Agrobiologia, da FLONA Mário Xavier (conhecida como Horto) e do *campus* sede da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que tem grande influência econômica e social, fazendo de Seropédica uma cidade universitária (Oliveira, 2017). Com a presença da UFRRJ em Seropédica e sua expansão, grande parte da economia do município passou a girar em torno da Instituição e da comunidade universitária, em que sua principal atividade está no setor de serviços. Estudantes foram morar no município em repúblicas, em kitnets – a cidade é constituída por muitos imóveis em formato

kitnet que foram construídos com o objetivo de atender a demanda universitária –proporcionando uma expansão comercial e alta especulação imobiliária incentivadas pela presença da UFRRJ e pela expansão no número de vagas e de cursos na Universidade. Muitos professores também possuem moradia em Seropédica, ou cedida pela UFRRJ ou alugada no município. Muitos dos estabelecimentos comerciais têm como alvo esse público. É visível o esvaziamento da cidade em períodos de recesso acadêmico ou greve na Instituição.

Seropédica abriga o Distrito Areeiro de Piranema - Seropédica-Itaguaí responsável pelo processo de extração de areia por drenagem do Aquífero Piranema, considerado um dos maiores do Brasil, e também o Centro de Tratamento de Resíduos, um aterro sanitário. Ambos impactam o município diretamente em vários aspectos, sendo objetos de estudo por pesquisadores da Universidade. Outro ponto a destacar está relacionado aos assentamentos rurais na região<sup>98</sup> explorados com atividades agropecuárias. E desde 2016 que a UFRRJ vem adquirindo, a passos lentos, produtos da agricultura familiar local por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ultimamente, Seropédica vem modificando sua estrutura econômica com o surgimento de novos investimentos produtivos. Segundo Oliveira (2017), entre os anos 2013 e 2016 a administração municipal aderiu ao modelo de “cidade sustentável” ao mesmo tempo em que recebeu o contributo de novos empreendimentos do ramo industrial e logístico:

Desde 2013, Seropédica atraiu investimentos diversos, dentre os quais merecem destaque: a instalação dos galpões de transitório de mercadorias Pavi do Brasil Pré-Fabricação, Tecnologia e Serviços Ltda. e Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil, ambos na Estrada Reta de Piranema [RJ-099]; os condomínios logísticos Golgi Seropédica, na RJ-125, e VBI LOG Seropédica, próximo à Rodovia Presidente Dutra – além dos Condomínios Logísticos Seropédica I e II, Multimodal Seropédica, CCP Seropédica, Seropédica Park e Galpão da Capital Brasileiro de Empreendimentos Imobiliários Ltda. (Casas Bahia), todos em fase de instalação; a inauguração de condomínios industriais no retroporto de Itaguaí; a efetivação do Polo Industrial de Seropédica – onde já estão presentes a Eletrobolt, a alimentícia Panco, a Mefertec Engates Rápidos e a Eletrobolt; e, por fim, a instalação de uma unidade da Procter & Gamble no limite com a cidade vizinha de Paracambi. Assim, é justamente no momento em que se inicia um movimento de industrialização, com um processo ainda preliminar de reordenamento logístico do território, para que a questão ambiental emergisse nas políticas públicas da Prefeitura Municipal. Trata-se de um caso emblemático: uma cidade que há poucos anos apresentava feições ainda majoritariamente “rurais” não tinha o meio ambiente como “propaganda”; no exato momento que a cidade rompe o estatuto

---

<sup>98</sup> Sobre este assunto ver: FAGUNDES, Gustavo Trindade. O que é o rural na cidade da Universidade Rural? Um estudo sobre ruralidades em Seropédica. 2017. 155 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2017.

da ruralidade, recebe uma rodovia (o Arco Rodoviário Metropolitano, que contorna toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro) cortando a Floresta Nacional Mário Xavier – uma área de preservação “integral” da natureza, agora cortada por uma via expressa – e ainda estimula a instalação de empresas potencialmente poluentes a “proteção do meio ambiente” se torna alvo político. A cidade de Seropédica, em processo de aumento da carga de poluição [do ar, da água e do solo], de instalação de pavimentação asfáltica, diminuição das áreas verdes e que assiste o advento de outros impactos ambientais frutos do progresso, passa a se intitular “Cidade Sustentável” (Oliveira, 2017, p. 304-305).

A presença e a interação da Universidade com Seropédica modificam em muito as relações econômicas, sociais e estruturais da cidade. Essa relação ainda está muito aquém do ideal, uma vez que as disputas políticas de mudança para este cenário não priorizam o avanço desta relação e os projetos advindos dela. Todavia, ainda é possível notar iniciativas que paulatinamente provocam alguns avanços, como por exemplo, a iniciativa conjunta do prefeito de Seropédica e o reitor da UFRRJ, em buscar novas linhas de ônibus que circularão entre Seropédica e UFRRJ para Pavuna (via Dutra) e Japeri, uma significativa melhoria em mobilidade urbana, especialmente para a comunidade acadêmica. Além dos eventos em conjunto com a Prefeitura de Seropédica, como a Conferência Municipal de Meio Ambiente, sediada na UFRRJ com a presença de pesquisadores da Instituição. O CAIC (Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente), uma escola que atendia a crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e a alunos da Educação de Jovens e Adultos, era fruto de uma parceria entre a Universidade e o município de Seropédica desde 2005. Mas, infelizmente, em 2021, por questões administrativas e infraestruturais, o convênio que dava suporte ao funcionamento do CAIC não foi renovado.

Destaca-se também o projeto de extensão universitária Pré-Enem da UFRRJ, oferecido gratuitamente, constituído por três projetos Pré-Enem, localizados em diferentes territórios da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro: Seropédica, Nova Iguaçu e Zona Oeste. Recentemente, o projeto ganhou mais um aliado: trata-se do Projeto Pré-Enem UFRRJ-Zona Oeste/Esperança Garcia que, em parceria com o Coletivo Tudonumacoisasó, oferece vagas nos pólos: Campo Grande, Bangu e Pedra de Guaratiba.

Outros exemplos de projetos de extensão aproximam a relação da Universidade com o município, como o “Projeto: Plantão Psicológico On-line na UFRRJ – Acolhimento e prevenção”; “A transversalidade de Gênero na Política de Assistência Social: Mapeando Ações no Município de Seropédica – RJ”; “A Universidade na Comunidade: fortalecimento do ensino e da aprendizagem na Baixada Fluminense através da implementação de ações socioambientais

inovadoras”; “Comunicação e Conscientização: Fortalecendo a relação entre agricultores e a comunidade acadêmica através da Feira da Agricultura Familiar da UFRRJ”; “Construindo pontes e ressignificando saberes a partir das questões de gênero e raça/etnia: Atividades de extensão no campo da Assistência Social em Paracambi – RJ”; “Desenvolvimento de ações sustentáveis com crianças e adolescentes de Instituição de Ensino no município de Seropédica”; “Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Violência Doméstica”; “Educação Popular, Movimentos Sociais e Serviço Social”; “Educação em saúde como estratégia articulada entre Universidade, rede de atenção em saúde e escola para crianças e adolescentes em três instituições de Ensino de Seropédica”; “Ler na Escola: formação de mediadores de leitura no Ensino Médio”; “Meninas do Radium: A periferia também faz ciência”; “Mudanças de atitudes e Comportamentos para a inclusão de mulheres, negros e idosos diante do estigma social em saúde mental”; “Quem conhece e respeita, não tem medo: trabalhando preconceito e discriminação na escola”, etc.

Estes projetos, assim como outras ações desenvolvidas pelos cursos da UFRRJ, como os cursos de licenciatura que atuam nas escolas de ensino fundamental e médio do município por meio dos programas Pibid<sup>99</sup>, PET<sup>100</sup>, e outros, promovem uma maior interação da Instituição com a comunidade educacional local. Esta aproximação contribui para o aprimoramento e a expansão do conhecimento, da comunidade acadêmica para a sociedade e vice versa, além de incentivar a entrada destes alunos do município e região na universidade pública.

O acesso, a permanência e a conclusão da formação acadêmica de moradores locais na universidade pública podem garantir ascensão social, bem como níveis salariais mais elevados, uma vez que viabilizam novas aspirações sociais destes indivíduos, contribuindo não somente para sua mudança econômico-social individual, mas também, consequentemente, para o desenvolvimento da comunidade onde ele vive. Sobretudo, de populações carentes, sendo esta a responsabilidade social da universidade pública com o seu entorno: a promoção de transformação social.

---

<sup>99</sup> O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência é um programa que oferece bolsas de iniciação à docência aos alunos de cursos de graduação presenciais para estágio nas escolas públicas, articulando a educação superior e as escolas estaduais e municipais. O objetivo é antecipar o vínculo entre os futuros mestres e as salas de aula da rede pública.

<sup>100</sup> O Programa de Educação Tutorial também é composto por um grupo de alunos dos cursos de graduação das IFES e um professor tutor, e tem por objetivo estimular as atividades no ambiente universitário contribuindo para o aprimoramento da formação acadêmica do aluno e a expansão do conhecimento para a sociedade.

Ainda que a educação escolarizada não seja a única solução para a eliminação de todas as desigualdades sociais, raciais, étnicas, geracionais e de gênero, dentre outras, a criação de instituições públicas de ensino superior na região, além de promover uma ampliação do acesso a esse nível de ensino vem favorecer processos de mobilidade e de inclusão social, com impactos positivos para o desenvolvimento da região (Siss et.al., 2010, p. 18-19).

#### 5.4. O Instituto Multidisciplinar (IM) e o território Nova Iguaçu

Em 2005 foi criado o Instituto Multidisciplinar (IM), *campus* da UFRRJ situado no município de Nova Iguaçu no Rio de Janeiro. Inicialmente suas instalações estavam localizadas no Colégio Municipal Monteiro Lobato com seis cursos. Posteriormente, com a inserção de mais cursos as instalações passaram para o prédio da Diocese e, logo em seguida, para o Colégio Leopoldo. Estes cursos de graduação, como extensão dos cursos regulares do *campus* de Seropédica, eram oferecidos em parceria com a prefeitura local. “Em Nova Iguaçu, desde 2004 através de um consórcio com outras IES públicas do Rio de Janeiro, denominado ‘Consórcio de Universidades Públicas na Baixada Fluminense’” (Souza; Souza, 2015 *apud* Oliveira, 2021, p. 136), a UFRRJ já praticava sua interiorização de forma bem precária.

Vale destacar que,

Nesta região, apesar da grande concentração populacional, a participação de instituições públicas se resumiu, durante um longo período, à Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF-UERJ). Outras IES públicas atuavam nesta região através de parcerias com Prefeituras e Projetos de Extensão. Ressaltamos que, somente passou a ser ofertado um curso de graduação federal presencial na Baixada Fluminense no ano de 2003, apesar de existirem, na época, quatro Universidades Federais próximas à região (Souza, 2022, p. 145).

Em 2010, as atividades acadêmicas da UFRRJ foram todas concentradas nas instalações construídas pelo Reuni na Avenida Governador Roberto da Silveira. De acordo com Silveira (2011), a UFRRJ aderiu ao REUNI estimulada, sobretudo “[...] pelo interesse em qualificar trabalhadores da região do seu entorno (Baixada Fluminense), que sempre apresentou carências diversas, entre elas as relacionadas à oferta de ensino superior” (Silveira, 2011, p. 305).

O Instituto Multidisciplinar é referência em produção cultural e acadêmica na Baixada Fluminense, promovendo o encontro e incentivando o diálogo entre a comunidade e o ambiente universitário. Além disso, através do Centro de Documentação e Imagem (Cedim), o Instituto Multidisciplinar, desde 2013, mantém um acervo histórico digitalizado de caráter sonoro, visual e iconográfico da Baixada Fluminense, reforçando seu papel de instrumento de valorização da história e cultura locais e servindo de espaço de intercâmbio de saberes entre a academia e a sociedade. Destaque também para o

Laboratório de Estudos Afro- -brasileiros (Leafro) do campus, criado em 2006, que desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão voltadas para a intervenção e transformação de subjetividades e de atitudes racistas bem como das relações de dominação e de exclusão com base nas identidades étnico-raciais nas instituições escolares e na sociedade (Catálogo UFRRJ, 2021, p. 10).

Segundo Oliveira (2021),

a instalação de um campus da UFRRJ na Baixada Fluminense representou sua inserção social em uma região marcada por inúmeros problemas de infraestrutura; carente de serviços públicos de qualidade, incluindo a educação; e em crescente urbanização. Por outro lado, atendeu a uma latente demanda por educação superior no local, direcionada à formação de pesquisadores e professores do ensino fundamental e médio “contribuindo para tornar mais equânimes os caminhos de acesso à Universidade” (SISS et. al., 2010, p. 22) (Oliveira, 2021, p. 136).

Na pesquisa de Fabiane Predes (2015) sobre a implementação do Reuni na UFRRJ é destacado o argumento da inclusão social para a adoção do programa, pelo fato de a Universidade se encontrar inserida em uma região estratégica para a interiorização do ensino superior público no estado do Rio de Janeiro e sua importância para esta região. Nos argumentos era enfatizado que a urbanização desta região periférica do estado do Rio de Janeiro demandaria uma crescente necessidade por serviços públicos básicos e por uma educação de qualidade (Predes, 2015, p. 99).

A região de Nova Iguaçu, assim como a de Seropédica também pertenceu à antiga Fazenda Santa Cruz em seu passado colonial. Suas atividades econômicas supriam a cidade do Rio de Janeiro e uma parte do comércio nacional e internacional de açúcar e aguardente desde o século XVII. Pessoas escravizadas desempenhavam trabalhos domésticos, na plantação e transporte dessa produção. “Local de passagem para o ouro de Minas Gerais e o café do Vale do Paraíba, a região iguaçuana foi sempre privilegiada pela hidrografia e navegação fluvial, que facilitava o transporte desses produtos e mais outros produzidos nessa extensa área, até a baía da Guanabara” (Nascimento, 2011, p. 2).

Dados do século XIX demonstram que pretos e pardos compunham 79% da população da região, uma enorme quantidade de pessoas que eram escravas ou descendentes delas na vila de Iguaçu e, que, possivelmente se manteve presente até o século XX (Nascimento, 2011).

Antes Nova Iguaçu pertencia à vila de Iguaçu que era a unificação de algumas freguesias, e durante o século XX, antigos bairros e vilas (Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Queimados, Mesquita, Belford Roxo e Japeri) se emanciparam da antiga freguesia. Até a década de 1930 esta região se manteve predominantemente rural. A transformação da região em uma área urbana periférica do Rio de Janeiro ocorreu na segunda metade do século XX. A construção



da Rodovia Presidente Dutra modificou as relações no território, favoreceu o processo de industrialização e facilitou o acesso à capital, provocou o aumento populacional e a intensa ocupação do território com o loteamento de áreas e a construção de conjuntos habitacionais, tendo o trem o principal meio de transporte da população da Baixada Fluminense (UFRRJ, 2005 *apud* Souza, 2016, p. 23).

Segundo a professora de História da UFRRJ, Lúcia Helena da Silva (2013; 2017; 2019), a Baixada Fluminense é um conceito que serve para designar uma região que compreendia as terras pertencentes ao antigo município de Iguaçu no início do século XX. Um pedaço de terra localizado na margem ocidental da baía de Guanabara, uma área específica dentro da região metropolitana, ou seja, uma sub-região. “Termo inicialmente vindo da geografia, mudou o seu sentido ao longo do tempo e nas últimas cinco décadas remete a uma imagem que está intimamente ligada à pobreza, ao abandono dos poderes públicos, à ausência de estrutura urbana e à violência” (Silva, 2019, p. 106).

A conjugação destes elementos culminou na construção de uma “Baixada Fluminense” distinta daquela que originou seu nome. Hoje, associada a uma representação hegemônica de pobreza urbana, miséria, violência social, é comumente personificada e reificada em discursos políticos cuja sua menção permite um (re)arranjo de poder. Entendemos que esta Baixada se constitui como uma representação territorial de poder (ROCHA, 2011), lócus de uma geografia política, onde práticas e representações permitem a apropriação deste território no urbano metropolitano fluminense e que criam um problema territorial sobre o uso ou negação desta representação hegemônica (Rocha, 2013, p.7-8 *apud* Silva, 2013, p. 50-51).

A ocupação da Baixada Fluminense se deu de forma acelerada sem estrutura urbana, isto “ratificou a Baixada enquanto periferia e parte da região metropolitana, mas diferentemente de outras partes foi associado a este pedaço de chão um conjunto de elementos que criou uma identidade discursiva” (Silva, 2013, p. 58). A Baixada Fluminense é delimitada por oito municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri. Nova Iguaçu fica a 37 km da cidade do Rio de Janeiro, e sua extensão territorial é de 520,581 km<sup>2</sup> e conta com 785.867 habitantes de acordo com o último censo realizado em 2022. “Essa população é, majoritariamente, descendente de imigrantes, afro-brasileira e pertencente à classe trabalhadora” (Paixão, 2003 *apud* Siss et.al., 2010, p. 19). No ranking de população dos municípios, Nova Iguaçu está na 4<sup>a</sup> colocação do estado. A proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas da cidade, de acordo com censo de 2022 é

de 67,32%, comparando com o censo de 2010 era 62,86%. O IDHM de Nova Iguaçu corresponde ao mesmo de Seropédica: 0,713, de acordo com o censo de 2010.

Ao longo da sua história, essa região foi caracterizada “pela deficiência infra-estrutural, populações carentes e abandono pelo poder público e por trazer em seu bojo contrastes sociais, culturais, políticos e econômicos próprios a uma sociedade de classe de padrão periférico e inserção subordinada como a brasileira” (Silva, 2010, p. 89*apud* Souza, 2016, p. 26).

A alta densidade demográfica e o potencial econômico da região, que possui um dos maiores centros comerciais do estado e concentração de algumas indústrias, como a de cosméticos, por exemplo, tornaram-na atrativa para interesses políticos e acirraram a disputa de poder na Baixada Fluminense ao longo da história. Porém, estas disputas não foram benéficas para pôr fim aos baixos índices sociais e educacionais, que são marcas negativas da região. Os índices sociais mostravam no final do Século XX, momento em que o Brasil experimentava o processo de expansão do ensino superior, que a Baixada Fluminense ainda estava distante de taxas de desenvolvimento humano aceitáveis. Numa análise do Índice de Desenvolvimento Humano por município (IDHM) da região, comparando os anos de 1991, 2000 e 2010, podemos ver a seguir o avanço em todos os municípios no período e, ao mesmo tempo, o atraso quando comparados a capital fluminense. (Souza, 2022, p. 136).

Para o professor do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ em Nova Iguaçu, Ahyas Siss (2010), também coordenador do Leafro – Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI/UFRRJ):

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, principalmente através da atuação de seu campus avançado, em Nova Iguaçu, vem atuando, efetivamente, no sentido de reduzir esses elevados índices de desigualdades. Para além da efetiva correlação estabelecida entre pobreza econômica e baixas taxas de escolaridade, acreditamos, também, que a educação seja um mecanismo efetivo e imprescindível de promoção de inclusão social. A redução dos índices de desigualdades sociais está diretamente vinculada à democratização do acesso da população a um ensino público e de qualidade, como postularam pesquisadores como Freire (1989), Pastore (1979), Saviani (2004) e Vieira (1999). Acreditamos que os baixos índices de escolarização do município de Nova Iguaçu apontados pela Tabela III, desse projeto de pesquisa, possam sofrer uma drástica redução, desde que estratégias objetivas e coerentes de elevação da taxa de escolaridade da população desse município sejam elaboradas e coerentemente implementadas. As transformações da região em que se localiza o campus do Instituto Multidisciplinar apontam para uma crescente urbanização da periferia do Rio de Janeiro, produzindo alterações no perfil da população que, cada vez mais, demanda acesso ao ensino superior. A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como universidade pública na região, direciona a formação de pesquisadores e professores do ensino fundamental e médio, contribuindo para tornar mais equânimes os caminhos de acesso à Universidade. A procura pelo Ensino Superior é, sem dúvida, parte importante desse compromisso de melhoria da qualidade de vida da população que habita a região da Baixada Fluminense. A criação do campus da UFRRJ em Nova Iguaçu relaciona-se intrinsecamente com o atendimento dessa demanda social por parte da UFRRJ que não ignora o fato de que essa região enfrenta enormes dificuldades em obter serviços públicos de qualidade, constituindo-se o acesso a educação superior pública, gratuita,

social e culturalmente referenciada como um de seus maiores problemas (Siss *et al.*, 2010, p. 21-22).

Observa-se na dissertação de mestrado do pesquisador Renan Souza (2016) sobre “O significado social dos cursos de licenciatura do *campus* Nova Iguaçu da UFRRJ para a Baixada Fluminense”, que a falta de políticas educacionais consistentes na Baixada Fluminense propiciava debates sobre violência, quase sempre relacionada à pobreza e problemas sociais mal resolvidos no município, tornando-se alvo de políticas educacionais com o objetivo de corrigir as desigualdades sociais existentes. Como por exemplo, o Fórum Mundial da Educação, realizado no ano de 2006 em Nova Iguaçu, onde o Projeto Bairro Escola foi apresentado. Este projeto destinava-se à formação continuada dos professores, universitários bolsistas, monitores, agentes culturais, agentes de esporte e lazer, profissionais de saúde da família, assistentes sociais, alunos da rede pública de ensino e seus familiares. “Todos envolvidos na aplicação de um programa que almejava dobrar o tempo de permanência dos alunos na escola, como solução diante da incapacidade orçamentária do município, que não teria condições de suportar tamanho investimento” (Souza, 2016, p. 30).

Outros projetos também tiveram como objetivo a atuação na Baixada Fluminense. Projetos institucionais nas IFES, como o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), Programa Conexões de Saberes e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Ressaltado pelo autor, instituições como UFRJ, UNIRIO, UFF e UERJ promoveram atividades de impacto educacional importante para as redes públicas da região. A UFRRJ também foi protagonista através destes três programas institucionais atuando na Baixada Fluminense, principalmente por meio do recém-inaugurado *campus* Nova Iguaçu (Souza, 2016, p. 32).

No bojo das discussões sobre o funcionamento do novo *campus* da UFRRJ, o Projeto Político Pedagógico do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ relata parte da luta dos cidadãos iguaçuanos por uma universidade pública, o que demonstra a existência de debates e discussões em diferentes instâncias, que foram importantes para a implantação de um *campus* universitário na cidade de Nova Iguaçu. Foi instituído o Fórum Pró-Universidade Pública na Baixada Fluminense que mobilizou a população na luta pelo direito à educação (Souza, 2016, p. 37). De acordo com Souza (2016), existiu uma mobilização popular em torno da proposta de uma Universidade Pública. Esta mobilização envolveu a “Secretaria de Desenvolvimento da Baixada

Fluminense, professores universitários, lideranças locais, vereadores, associações de profissionais e comerciais, além de outros atores da sociedade civil, com destaque para a liderança da Câmara de Vereadores de Nova Iguaçu” (Souza, 2016, p. 110).

Diante deste quadro que envolveu a decisão do Governo Federal em expandir o ensino superior público, da mobilização popular em prol de uma universidade pública na Baixada Fluminense e a disposição da UFRRJ em expandir, o Governo Federal manifestou a intenção em instalar um campus universitário Federal na cidade de Nova Iguaçu-RJ. A UFRRJ se propunha a produzir impactos locais e regionais, atendendo novas demandas relacionadas aos princípios da responsabilidade social e ambiental, conforme estabelecido em documentos internos da Instituição que norteiam a expansão, por este motivo se credenciou a participar desta primeira proposta de expansão do Governo Federal (Souza, 2016, p. 41).

E, então, conforme mencionado, em 2005 foi criado o Instituto Multidisciplinar (IM), *campus* da UFRRJ situado no município de Nova Iguaçu, região da Baixada Fluminense no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa de Renan Souza (2016) demonstra o relevante papel social da UFRRJ no município de Nova Iguaçu e na Baixada Fluminense ao analisar o impacto educacional desta instituição em uma região carente nos níveis sociais, econômicos e educacionais. Pois, pela “realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e uma gama de relações com a sociedade que acompanham essas atividades, como levantado parcialmente nesta dissertação, uma IES pode contribuir para o desenvolvimento do seu entorno” (Souza, 2016, p. 108).

Os projetos de extensão desenvolvidos na Instituição, por exemplo, oportunizam a articulação do saber da sala de aula e sociedade, buscando interação com a comunidade local.

Portanto, para se afirmar que a extensão é parte do ambiente acadêmico, ela deve ser entendida além da sua concepção tradicional de apenas difusão de conhecimentos (cursos, conferências, seminários), prestação de serviços (assistências, assessorias e consultorias) e difusão cultural (eventos ou produtos artísticos e culturais). Pois é necessário considerá-la também como atividade institucionalizada, principalmente previstas no processo formativo, enxergando na sociedade sujeitos e atores, e não meros beneficiários (Souza, 2016, p. 85).

Alguns dos projetos de extensão promovidos no Instituto Multidisciplinar da UFRRJ carregam a preocupação com as demandas da região da Baixada Fluminense, com muitas aproximações das redes municipais de ensino básico. Como por exemplo: “Novos Olhares Sobre a Gestão da Política de Saneamento Ambiental em Nova Iguaçu – Ampliação de cidadania, ética e sustentabilidade socioambiental”; “Rede Interdisciplinar em Espaços Populares em Nova Iguaçu e na Baixada Fluminense”; “Baobá: gênero e africanidades na sala de aula”; “Brasil

Alfabetizado/PROJOVEM”; “Negros e Educação Brasileira”; “Seminário de Educação de Jovens e Adultos de Mesquita”; “Seminário Sobre Trabalho, Educação e Políticas Públicas da Baixada Fluminense”; “Diagnóstico do atendimento a crianças em idade pré-escolar em Municípios da Baixada Fluminense”; etc. (Souza, 2016, p. 81-83).

Na análise da percepção dos discentes de licenciatura, que são, na sua maioria, moradores da Baixada Fluminense, sobre o impacto do processo de formação de professores na UFRRJ no período de 2006 a 2009, pode-se verificar a existência de um contraste entre uma parte do corpo docente, que não relaciona suas atividades ao contexto da Instituição na qual estão inseridos. Observou-se que a maioria dos estudantes (64,9%) pretende atuar como professor nas escolas públicas da Baixada Fluminense. Portanto, torna-se necessário o “entendimento pela totalidade do corpo docente sobre a importância do significado social do Instituto Multidisciplinar para a Baixada Fluminense, que pode enriquecer o processo formativo do licenciando” (Souza, 2016, p. 106).

Este estudo do administrador Renan Souza (2016) demonstrou que o propósito da criação do Instituto Multidisciplinar em Nova Iguaçu corresponde ao auxílio na promoção do desenvolvimento da região da Baixada Fluminense. E este deve ser o entendimento principal e orientador das atividades de ensino, pesquisa e extensão comprometidas com a responsabilidade social da universidade pública com o seu entorno e com a inclusão social.

Na pesquisa de doutorado do Renan Souza (2022) foi analisado o perfil dos ingressantes de cursos presenciais nas instituições de ensino superior da Baixada Fluminense de 2003 a 2018 em seus aspectos culturais, econômicos e sociais. As informações obtidas identificaram o perfil do discente ingressante através das amostras dos anos 2010, 2014 e 2017. Os dados obtidos na pesquisa documental evidenciaram que as políticas públicas de expansão da educação superior interferiram no ingresso dos moradores da Baixada Fluminense nas IES desta região. Os números demonstraram a ampliação do acesso aos cursos de graduação, ao longo dos anos, dos moradores da região (Souza, 2022, p. 183).

No ano de 2010 a participação dos ingressantes moradores da região já era relevante, com 70% do total. Nos anos seguintes, a proporção de ingressantes da região não somente permaneceu dominante como aumentou de 78,7% em 2014 para 80,8% em 2017, mesmo com a redução geral de ingressantes de 2014 para 2017 (Souza, 2022, p. 199).

A investigação de Souza (2022) também avaliou que em 2003, a oferta de cursos de graduação presenciais na Baixada Fluminense estava em expansão, principalmente pela via privada. Foi observado que

[...] da análise dos dados referente aos números gerais de ingressantes da Baixada Fluminense, foi possível constatar que, durante o período em estudo, houve a consolidação de um perfil de acesso do estudante de graduação da própria região, com maior participação de mulheres e negros (pretos/pardos). Outrossim a participação de um número maior de ingressantes pobres, através de financiamento estudantil e/ou cotas, motivada pela ampliação do número de bolsas de financiamento destinadas para as áreas mais incentivadas pelas políticas públicas de expansão do ensino superior. No segundo momento de análise dos dados, quando houve um detalhamento considerando o perfil mais privilegiado e menos privilegiado, partindo dos sete indicadores selecionados, pudemos estabelecer uma relação direta entre os ingressantes, as áreas do conhecimento e determinados cursos de graduação. Portanto, neste processo de pesquisa documental foi realizada uma análise dos ingressantes escolhidos dentro destes parâmetros e as IES e cursos de graduação pelos quais eles ingressaram. Esta análise permitiu compreender a força da hierarquia dos cursos de graduação e instituições no contexto social (Souza, 2022, p. 230-231).

O Instituto Multidisciplinar é fruto de um processo de expansão das universidades federais com enfoque na interiorização que visou “o desenvolvimento regional, por meio da integração com a comunidade local e da participação efetiva das universidades no desenvolvimento da formação profissional e pesquisa regionais” (BRASIL/MEC/SESu, 2015, p. 37). Este projeto previa a instalação de cursos e universidades de acordo com estudos preliminares das condições socioeconômicas da região, a fim de promover o seu desenvolvimento e, conseqüentemente do país, reduzindo as assimetrias regionais, impactando, em longo prazo, na qualidade de vida de cada comunidade.

Percebe-se que ofertar uma educação superior, gratuita e de qualidade em uma região carente é estratégico por possibilitar meios para o desenvolvimento desta região. Entretanto, isto não é garantido somente com a presença de uma instituição de educação federal no local – como um enclave. É necessária a sua integração ao território para que este desenvolvimento aconteça, não só por meio de políticas institucionais para a comunidade local, mas também, e, principalmente, com a inserção da comunidade local na instituição, associada a políticas públicas específicas de acesso e permanência na educação.

Na época dos debates sobre a adoção da política do Reuni, se reconhecia a pouca inserção da UFRRJ na comunidade do entorno, resultando no baixo índice de aprovação dos candidatos da região nos concursos de acesso aos seus cursos de graduação (Predes, 2015, p. 99). E, embora

não tenha sido o objetivo central da pesquisa do administrador Renan Souza (2022), pode-se verificar o aumento deste índice a partir de 2010. A proposta da presente pesquisa é expandir esta análise e investigar se esta inserção aumentou com a implementação da Lei de Cotas, ou seja, se houve uma maior aderência da UFRRJ ao território em que está inserida, promovendo o ingresso da população local nos cursos de graduação da Instituição nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu.

### 5.5. Análise da origem territorial dos ingressantes

Esta etapa da investigação envolve a descrição, sistematização, a análise e a interpretação dos dados coletados e os resultados obtidos acerca das informações sobre a origem territorial dos ingressantes na UFRRJ *campi* Seropédica e Nova Iguaçu.

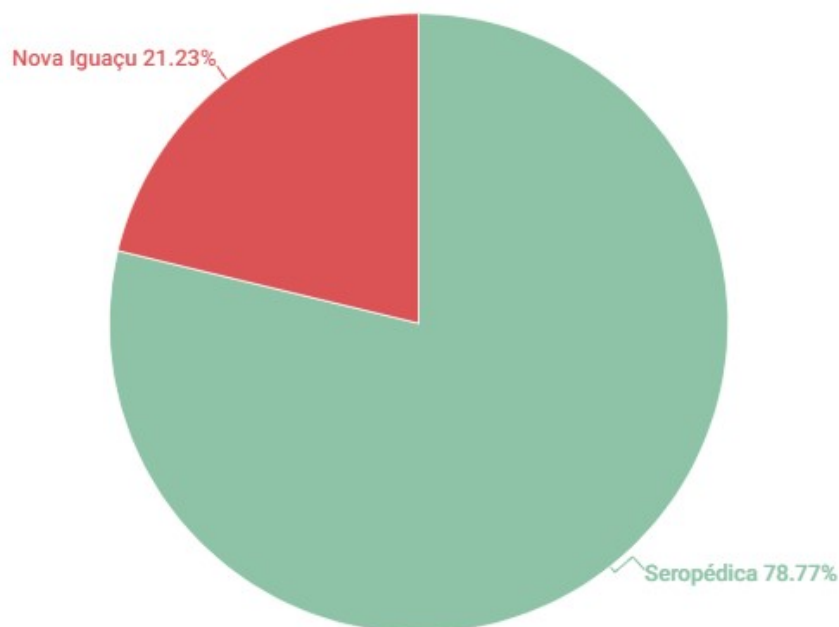
No *campus* de Seropédica da UFRRJ foram computados os dados dos ingressantes oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos: Japeri, Paracambi, Itaguaí, Nova Iguaçu e Queimados. No *campus* de Nova Iguaçu da UFRRJ (IM-UFRRJ) foram apresentados os dados a partir do ano 2004<sup>101</sup>, ano dos primeiros registros de ingressantes oriundos do município de Nova Iguaçu e dos municípios vizinhos. Também foram incluídos os municípios da Baixada Fluminense. Portanto, para o *campus* Nova Iguaçu, a análise contemplou os seguintes municípios: Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Duque de Caxias, Seropédica, Miguel Pereira, Japeri, Queimados, São João de Meriti e Nilópolis. O município do Rio de Janeiro não está contemplado nesta investigação por conter vários *campi* de outras universidades federais em seu território, entretanto, a título de conhecimento, foram expostos os dados deste município. A categoria *outros* contempla os municípios do estado do Rio de Janeiro que não foram o foco de análise desta pesquisa e também de outros estados do Brasil.

Em um panorama geral, o total de alunos que ingressaram na UFRRJ nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu durante estes 20 anos foi de 59.710. No primeiro foram 47.031 alunos, correspondendo a 78,76% dos alunos que ingressam no *campus* Seropédica. E o *campus* de Nova Iguaçu foram 12.679, o que corresponde a 21,23% dos alunos.

---

<sup>101</sup> O IM foi criado em 2005. Entretanto, desde 2004 a UFRRJ integrava um consórcio com outras IES públicas do Rio de Janeiro, denominado ‘Consórcio de Universidades Públicas na Baixada Fluminense’ oferecendo curso sem Nova Iguaçu em parceria com a prefeitura local, conforme já explicado neste capítulo (item 5.3).

**Gráfico 01** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ nos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu (2003-2022):

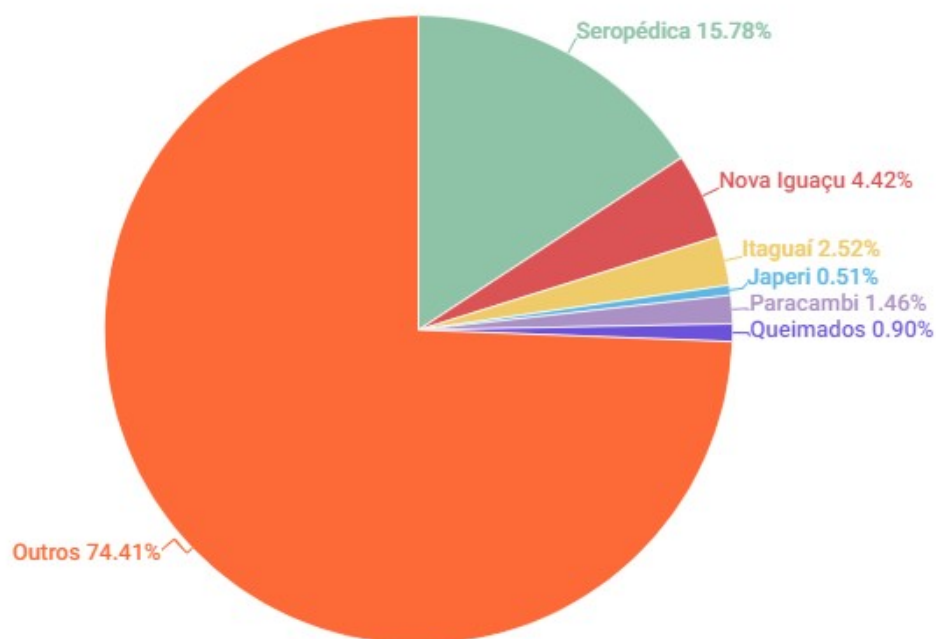


*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

No *campus* Seropédica, pode-se observar que dos municípios vizinhos, um número significativo de alunos ingressantes são oriundos de Nova Iguaçu, Itaguaí e, com maior porcentagem, do próprio município Seropédica, sede do *campus*. Japeri e Queimados são os municípios com menor percentual de entrada de alunos no *campus* Seropédica.

**Gráfico 02** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos (2003-2022):

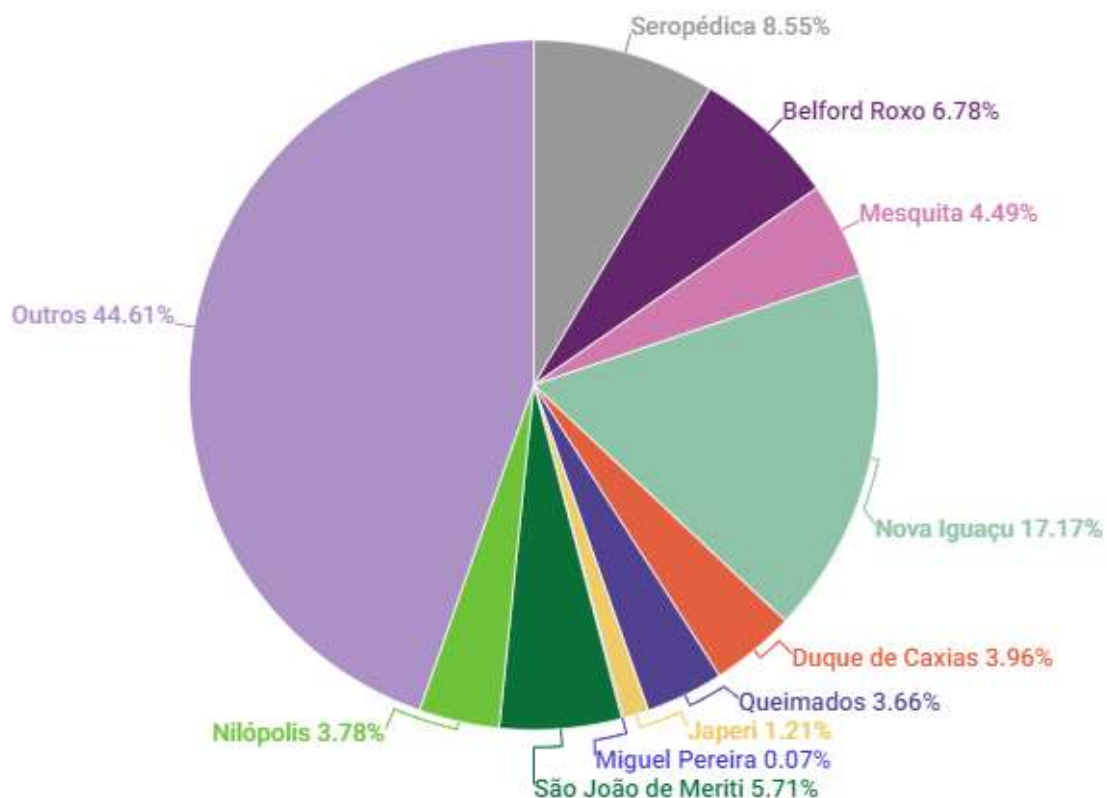




*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

No *campus* Nova Iguaçu, dos alunos ingressantes, a maior parte pertence ao próprio município de Nova Iguaçu, depois o município Seropédica, Belford Roxo e Mesquita. Com destaque para o município de Miguel Pereira com um percentual irrisório de ingressantes no *campus* Nova Iguaçu.

**Gráfico 03** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense (2003-2022):



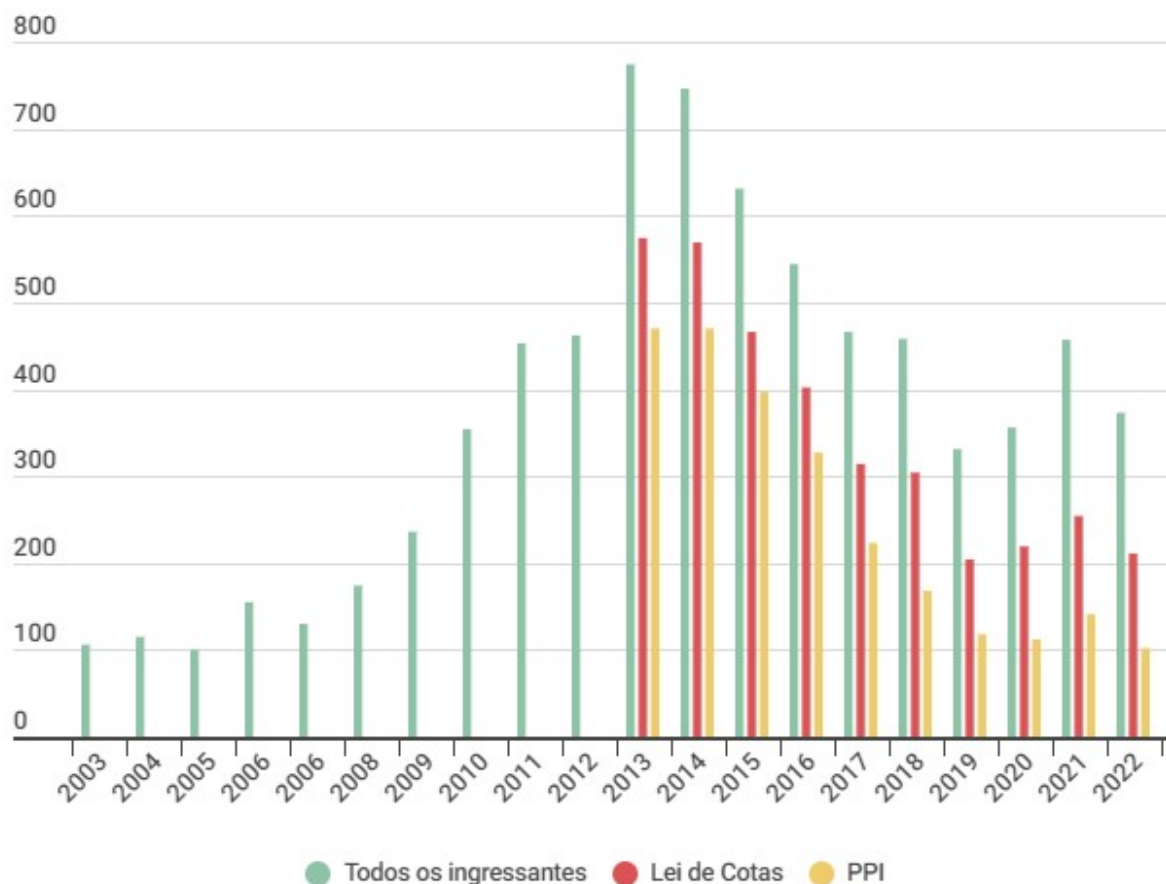
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

### 5.5.1. Dados do *campus* Seropédica– UFRRJ

No *campus* Seropédica da UFRRJ, do ano 2003 ao ano 2012, foram 2.285 alunos ingressantes oriundos da cidade de Seropédica. Do ano 2013, primeiro ano de utilização da Lei de Cotas, ao ano 2022 este número subiu para 5.136 alunos que ingressaram na UFRRJ. Corresponde a 3.517 alunos que entraram por meio de Lei de Cotas. Destes alunos, 2.536 entraram pela modalidade da cota racial (PPI) combinada com outras modalidades: escola pública (EP), pessoa com deficiência (PcD) e renda (R\$). Nota-se, no gráfico abaixo, que o ano 2013 se destaca, demonstrando um crescimento significativo no número de ingressantes cotistas deste município.

**Gráfico 04** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Seropédica oriundos do município Seropédica (2003-2022):**



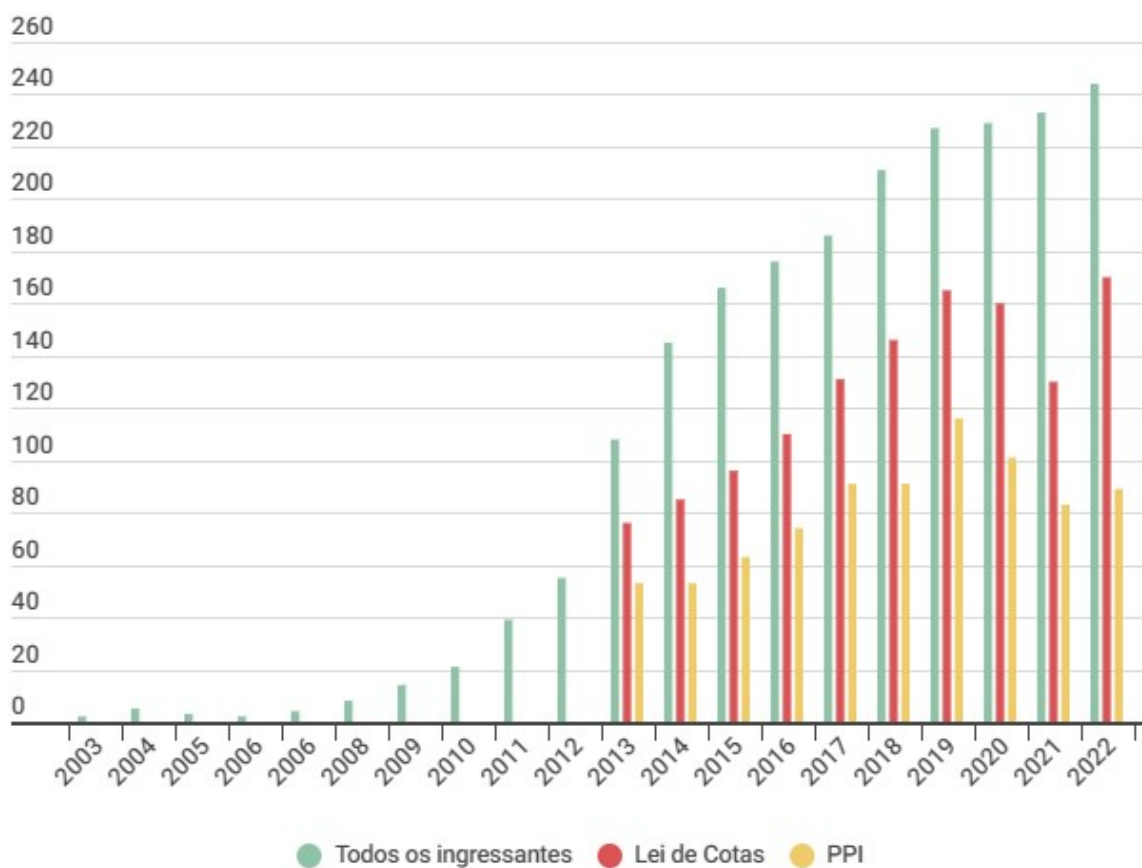
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Do município Nova Iguaçu temos o somatório de 153 alunos ingressando na UFRRJ, *campus* Seropédica, no período de 2003 a 2012, período anterior a Lei de Cotas. Posteriormente ao período em questão, foram 1.925. Destes alunos, 1.269 alunos entraram pela Lei de Cotas e 814 foram nas modalidades PPI+EP+PcD+R\$.

O gráfico a seguir apresenta um crescimento progressivo até o ano 2019. Em 2020, ano do início da Pandemia Covid-19 este crescimento é afetado, retomando a partir de 2022.

**Gráfico 05** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Seropédica oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022):



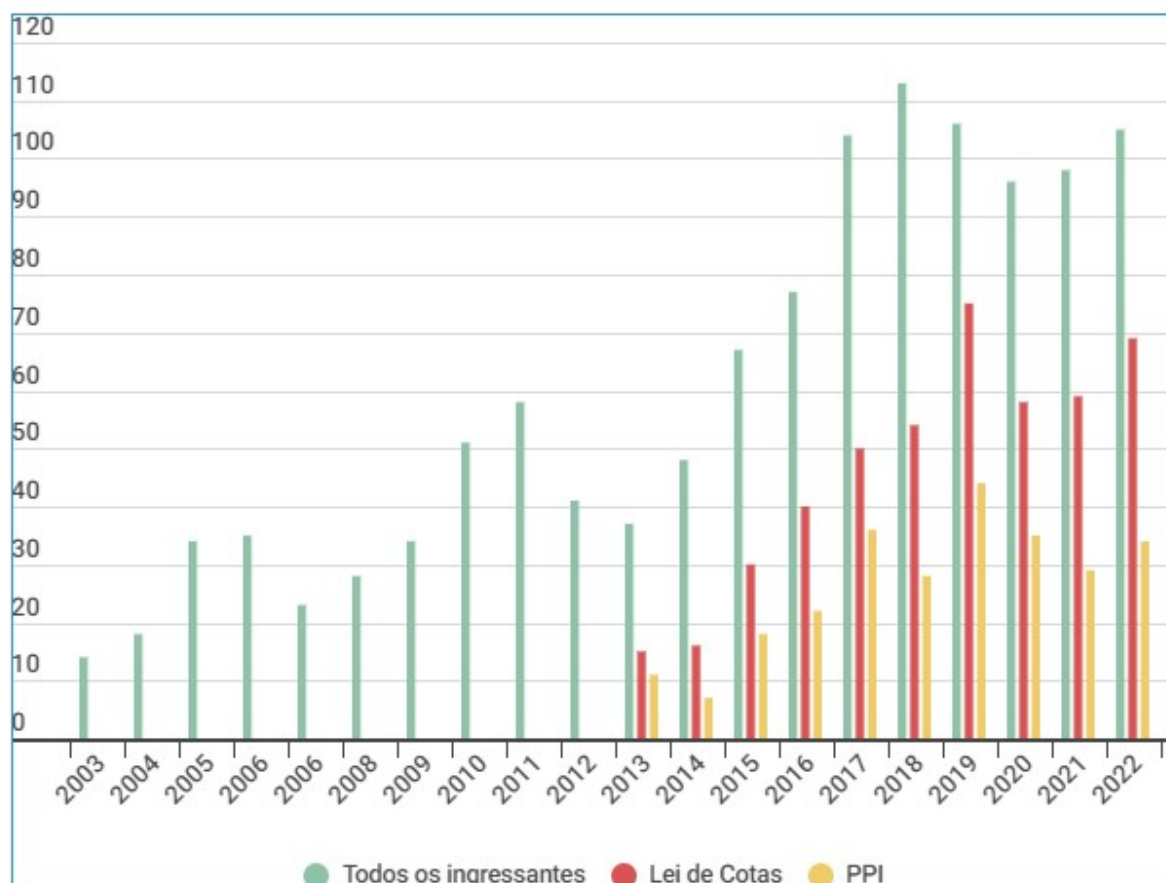
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

Alunos oriundos do município Itaguaí foram 336 do ano 2003 a 2012. Após Lei de Cotas ingressaram 851 alunos. Destes ingressantes, 466 eram alunos cotistas. E 264 ingressaram na modalidade PPI+EP+PcD+R\$.

Abaixo, conseguimos observar que no ano 2015 demarca uma acentuação do crescimento do número de ingressantes cotistas, e o ano 2019 apresentou o maior número de ingressantes cotistas do período.

**Gráfico 06** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Seropédica* oriundos do município **Itaguaí** (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Seropédica oriundos do município Itaguaí (2003-2022):**



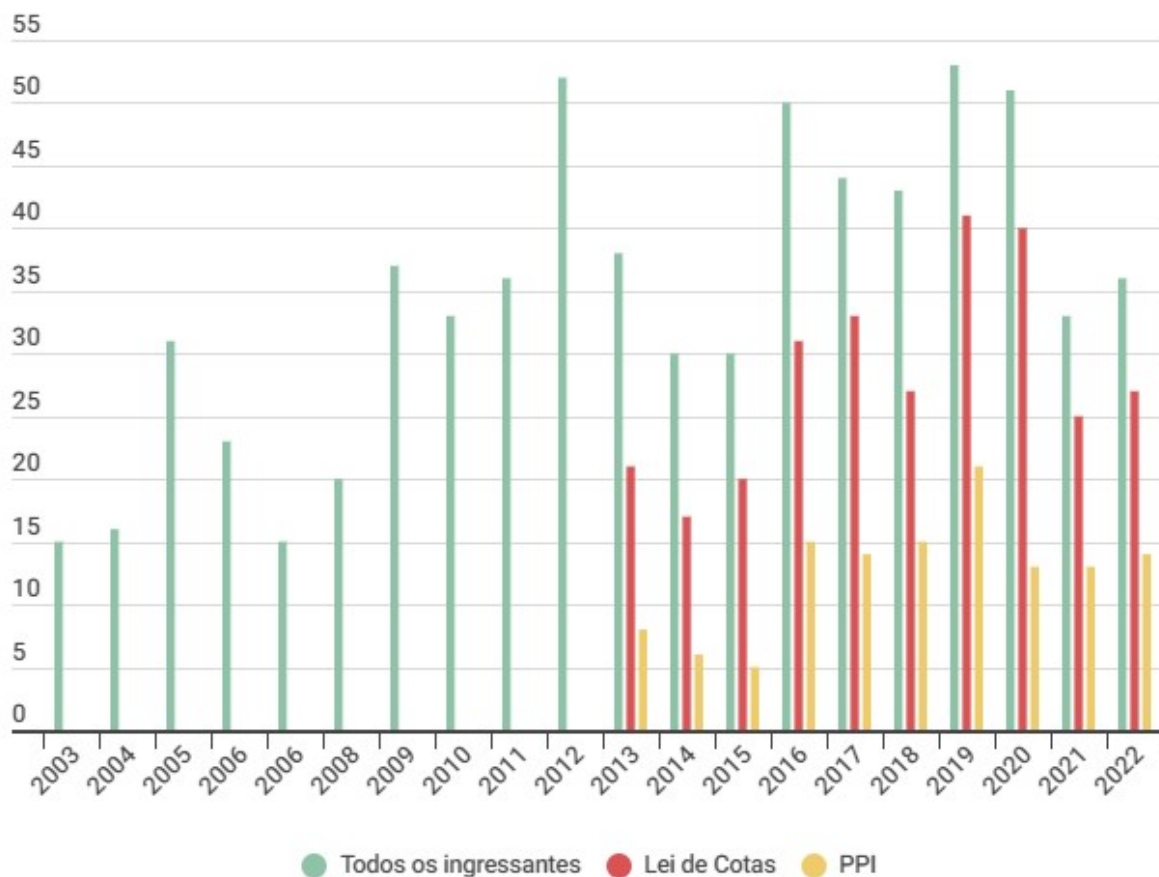
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Dos ingressantes originários de Paracambi foram encontrados 278 no período de 2003 a 2012. De 2013 a 2022 foram somados 408 ingressantes, destes, 282 foram cotistas da Lei nº 12.711/2012. Desses cotistas, 124 ingressaram na modalidade de cota racial (PPI) juntamente com EP+R\$+PcD.

No período pré Lei de Cotas, observa-se o ano 2012 como o ano com o maior número de ingressantes na Universidade. Este aumento pode ser fruto da consolidação do aumento dos cursos e vagas da política do Reuni. Pois, embora este ano seja o ano da promulgação da Lei de Cotas, o início da sua aplicação na UFRRJ foi a partir do primeiro semestre de 2013. No período pós Lei de Cotas, o ano 2019 foi o ano com maior número de ingressantes cotistas na UFRRJ oriundos do município Paracambi.

**Gráfico 07** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Seropédica* oriundos do município **Paracambi** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- *campus Seropédica* oriundos do município Paracambi (2003-2022):



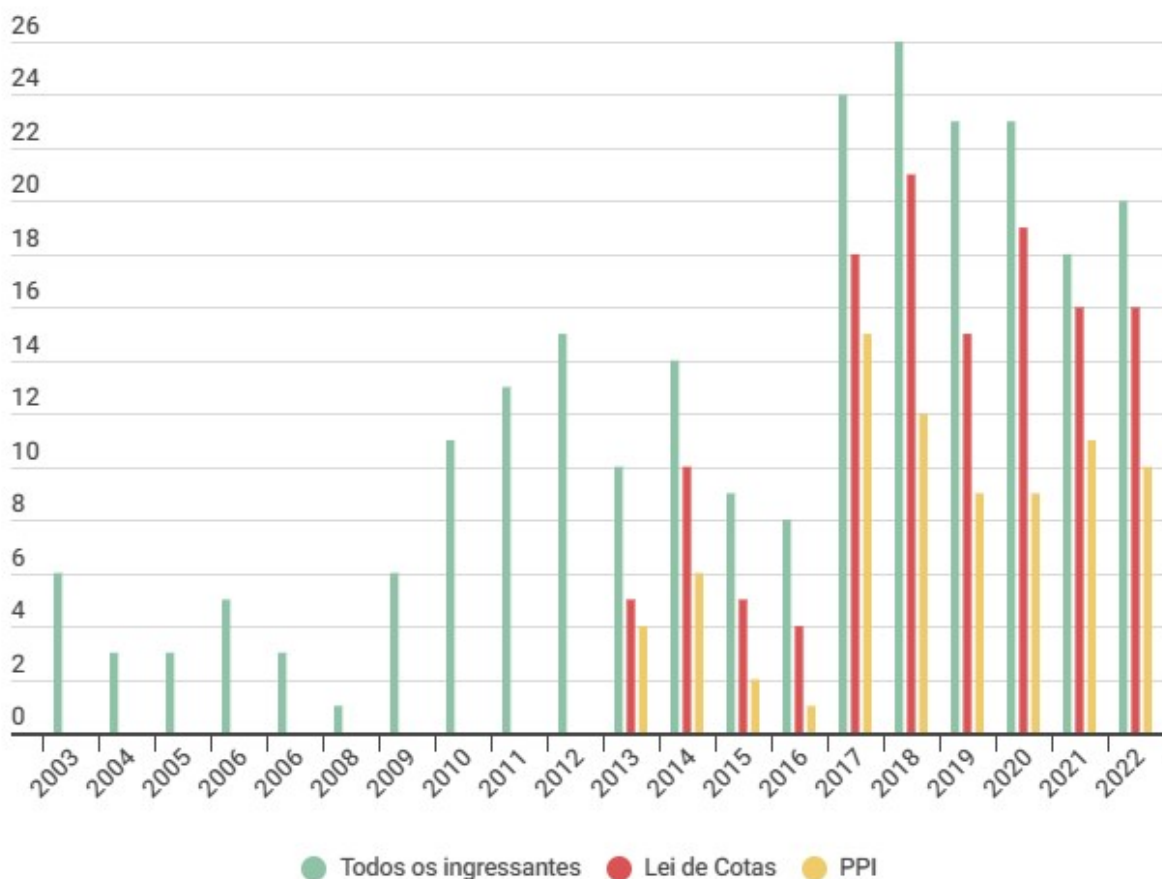
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

De Japeri temos o total de 66 ingressantes no período anterior à Lei de Cotas, no período posterior foram 175 ingressantes. Destes, 129 eram cotistas. Dos cotistas PPI+EP+R\$ foram somados 79.

No gráfico abaixo, observa-se um pequeno aumento dos ingressantes cotistas em 2014, sendo retomado com intensidade em 2017. Entre os anos 2009 a 2012 verifica-se um aumento progressivo no número de ingressantes na UFRRJ, o que também pode ser fruto da consolidação da política do Reuni.

**Gráfico 08** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Seropédica* oriundos do município **Japeri** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- *campus Seropédica* oriundos do município Japeri (2003-2022):



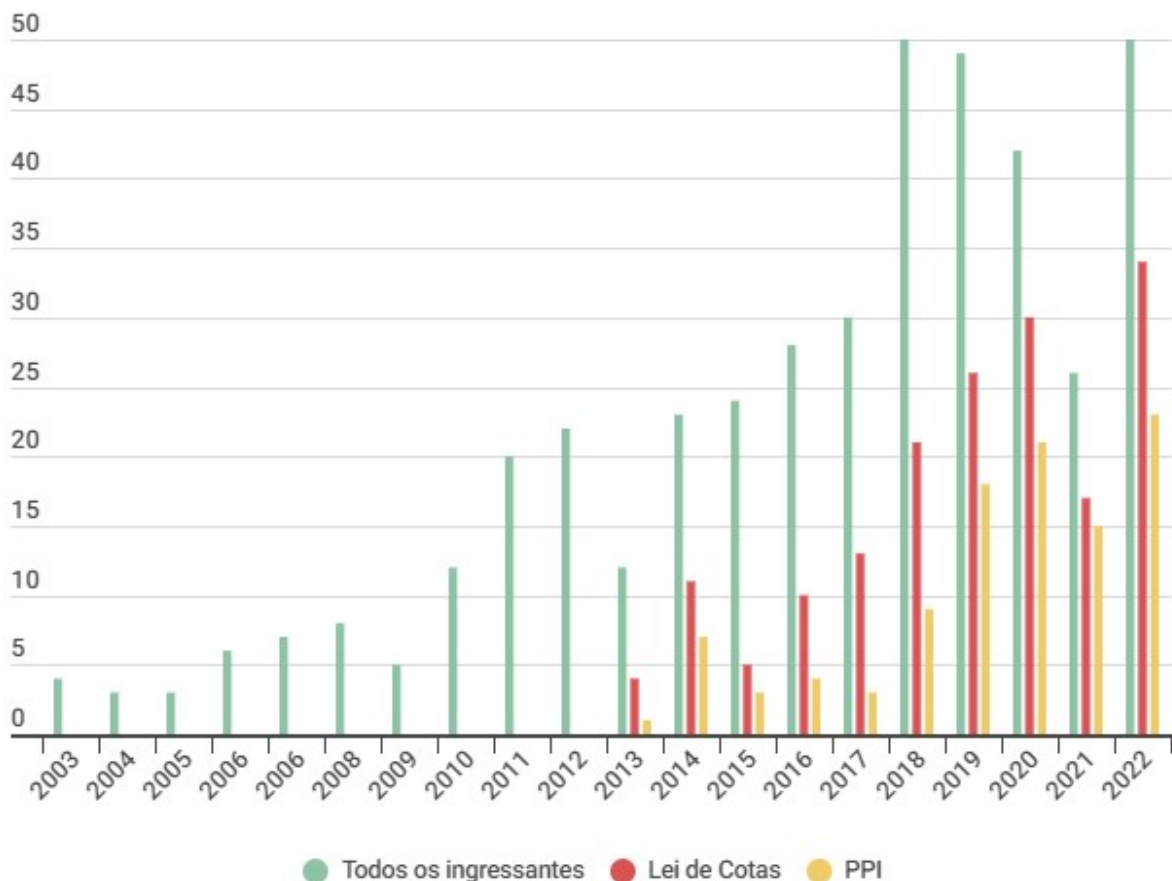
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Alunos oriundos de Queimados foram 90 ingressantes do ano 2003 ao ano 2012. Do ano 2013 ao ano 2022 foram 334. Desses 334, 171 entraram por meio da Lei de Cotas e 104 na modalidade cota racial (PPI) somada com as modalidades EP+ PcD+ R\$.

Neste município, a partir do ano 2015 houve um aumento progressivo do número de ingressantes cotistas, sofrendo uma queda em 2021, em razão do período pandêmico enfrentado no país.

**Gráfico 09** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Seropédica* oriundos do município **Queimados** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Seropédica oriundos do município Queimados (2003-2022):



*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Mesmo não fazendo parte do enfoque analítico, cabe mencionar que, oriundos do município do Rio de Janeiro foram 9.384 ingressantes antes da Lei de Cotas. Após a Lei de Cotas este número subiu para 10.775. Deste número, 4.844 entraram pela Lei de Cotas e 2.473 na modalidade cota racial (PPI) somada com as modalidades EP+ PcD+ R\$.



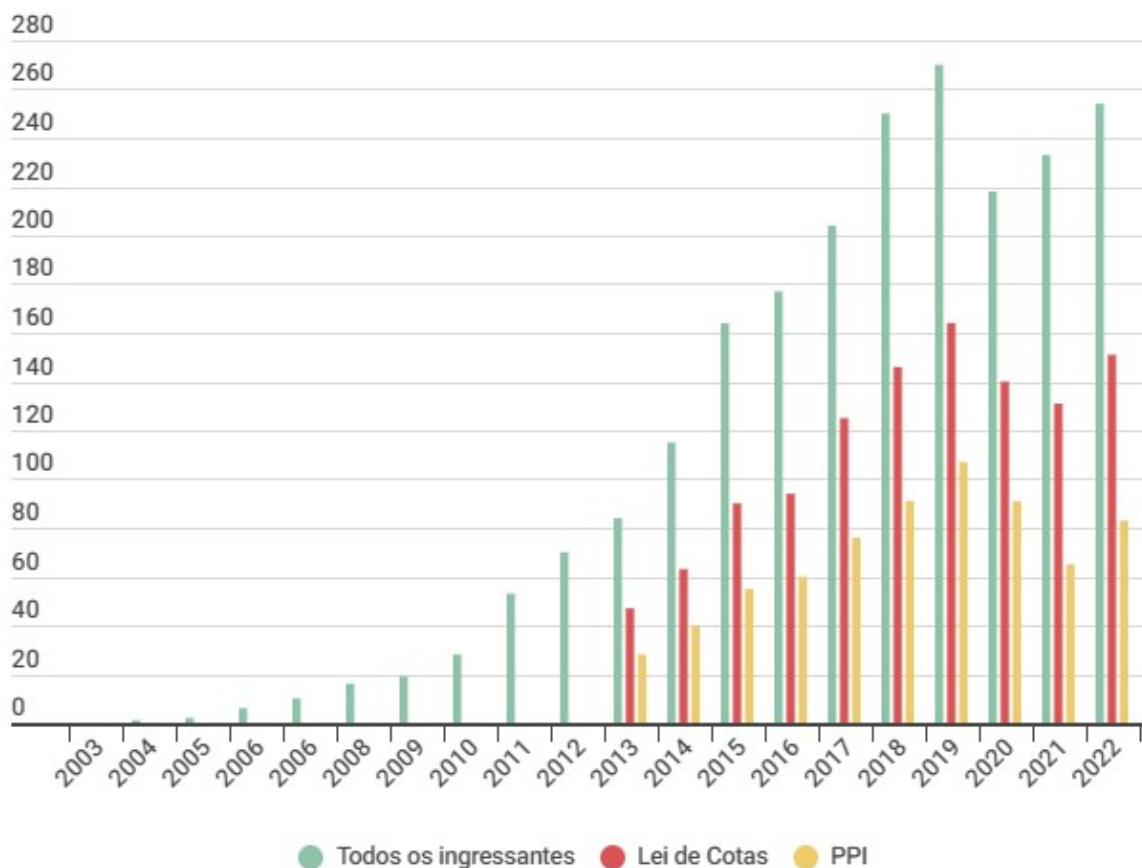
### 5.5.2. Dados do *campus* Nova Iguaçu - UFRRJ

No *campus* Nova Iguaçu (IM) da UFRRJ, os registros são datados a partir do ano de 2004. Do ano 2004 ao ano 2012, foram registrados 205 alunos ingressantes oriundos da cidade Nova Iguaçu. Do ano 2013 ao ano 2022 este número subiu para 1.969 ingressantes. Destes ingressantes, 1.151 alunos entraram por meio da Lei de Cotas. Destes alunos, 696 entraram pela modalidade da cota racial (PPI) combinada com outras modalidades: escola pública (EP), pessoa com deficiência (PcD) e renda (R\$).

O registro de matrículas dos cotistas deste município apresentou crescimento progressivo até o ano 2019, posteriormente uma queda, influenciada pela Pandemia Covid-19, e em 2022 voltou a crescer, como se pode notar no gráfico abaixo.

**Gráfico 10** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Nova Iguaçu (2003-2022):**



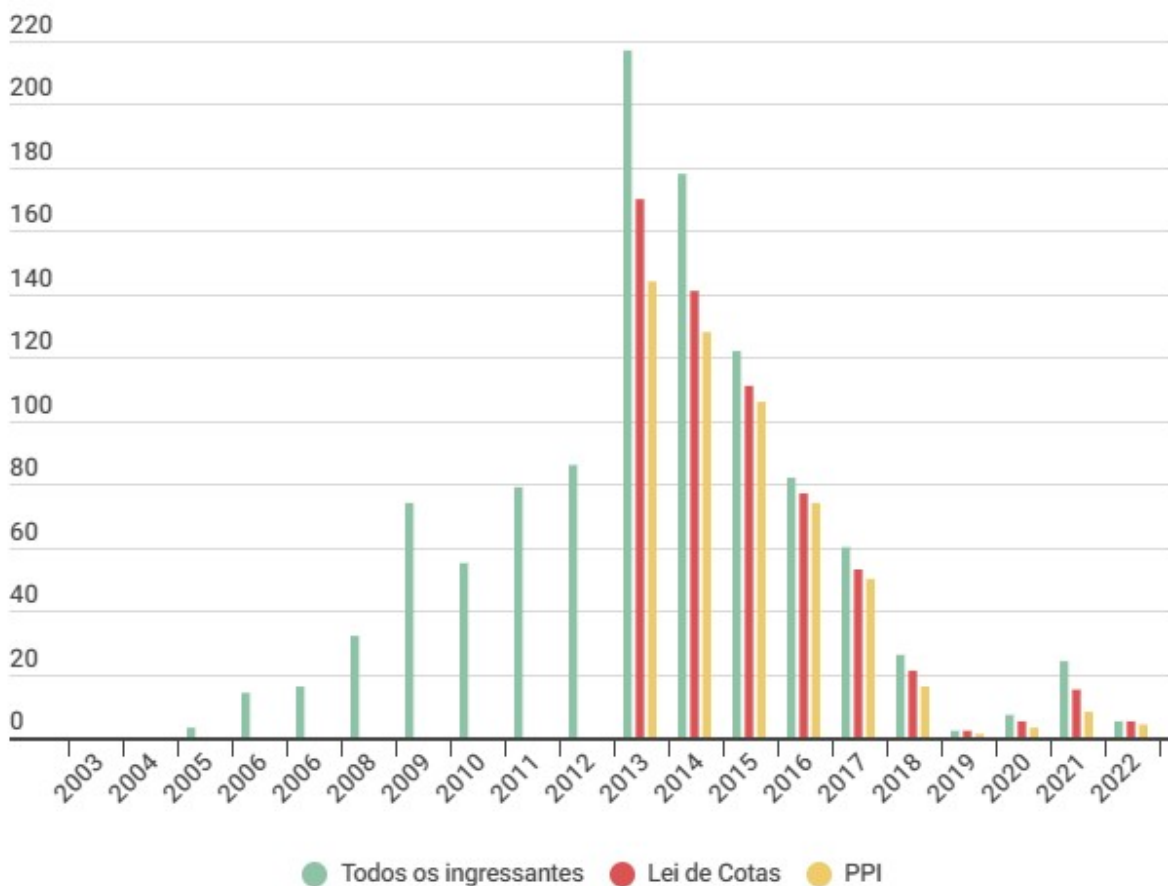
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Do município de Seropédica, no período anterior a Lei de Cotas foram somados 359 ingressantes. A partir do ano 2013 ao ano 2022 foram 723 ingressantes. Destes ingressantes, 600 entraram pela Lei de Cotas, e 534 entraram pelas modalidades PPI+EP+PcD+R\$.

A cidade Seropédica vem apresentando um decréscimo no número de ingressantes no *campus* de Nova Iguaçu, principalmente a partir do ano 2018. Observa-se, no gráfico abaixo, que após a Lei de Cotas houve um crescimento exponencial, entretanto, já a partir de 2014 vem registrando queda. A partir de 2018 a queda se intensificou, com destaque para o ano 2019, com o menor registro de matrículas de ingressantes cotistas do período.

**Gráfico 11** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Seropédica (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Seropédica (2003-2022):**

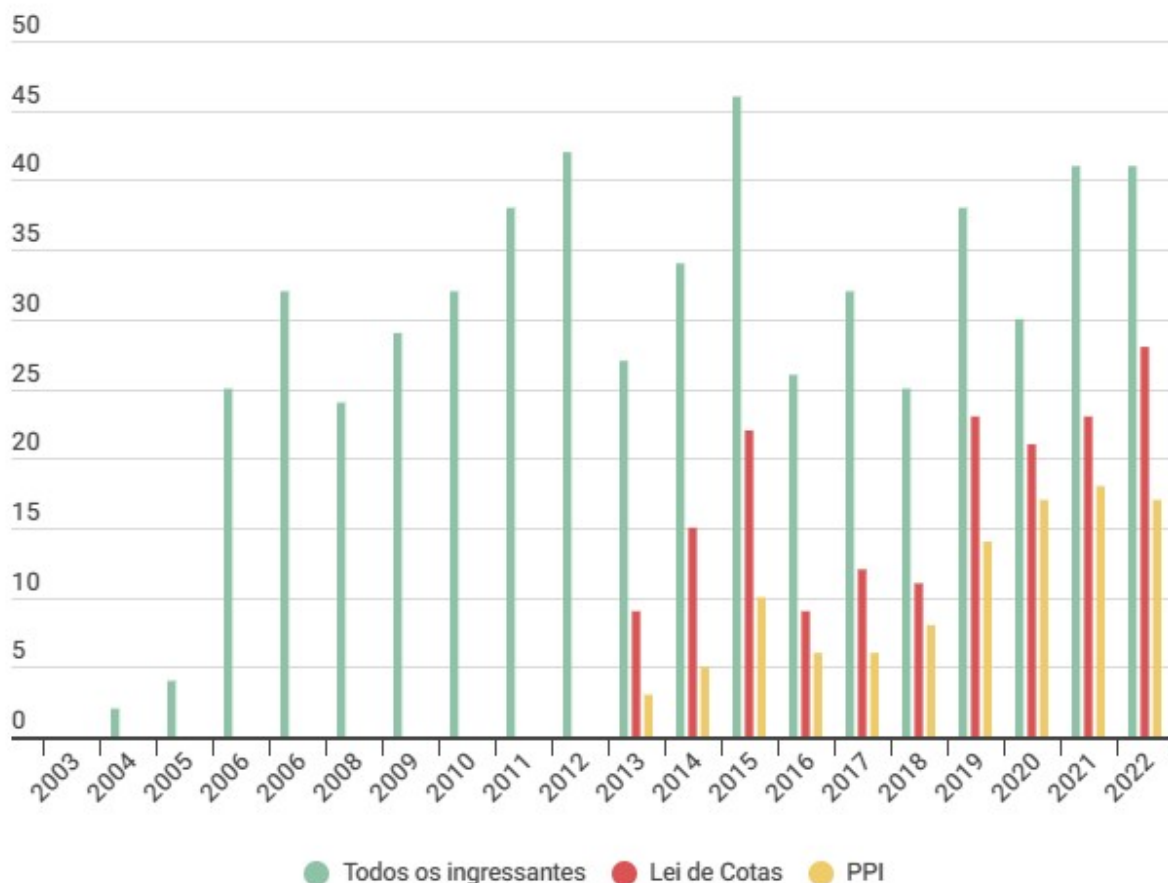


*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Da cidade Mesquita, de 2004 a 2012 foram encontrados 228 alunos ingressantes na UFRRJ de Nova Iguaçu. Do total de 340 alunos que ingressaram de 2013 a 2022, 173 entraram pela Lei de Cotas. E 104 foram na modalidade PPI+EP+R\$. Destaque para o ano 2022 que apresentou o maior número de ingressantes cotistas, e os anos 2013 e 2016 com os menores do período analisado.

**Gráfico 12** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – **campus Nova Iguaçu** oriundos do município **Mesquita** (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Mesquita (2003-2022):**



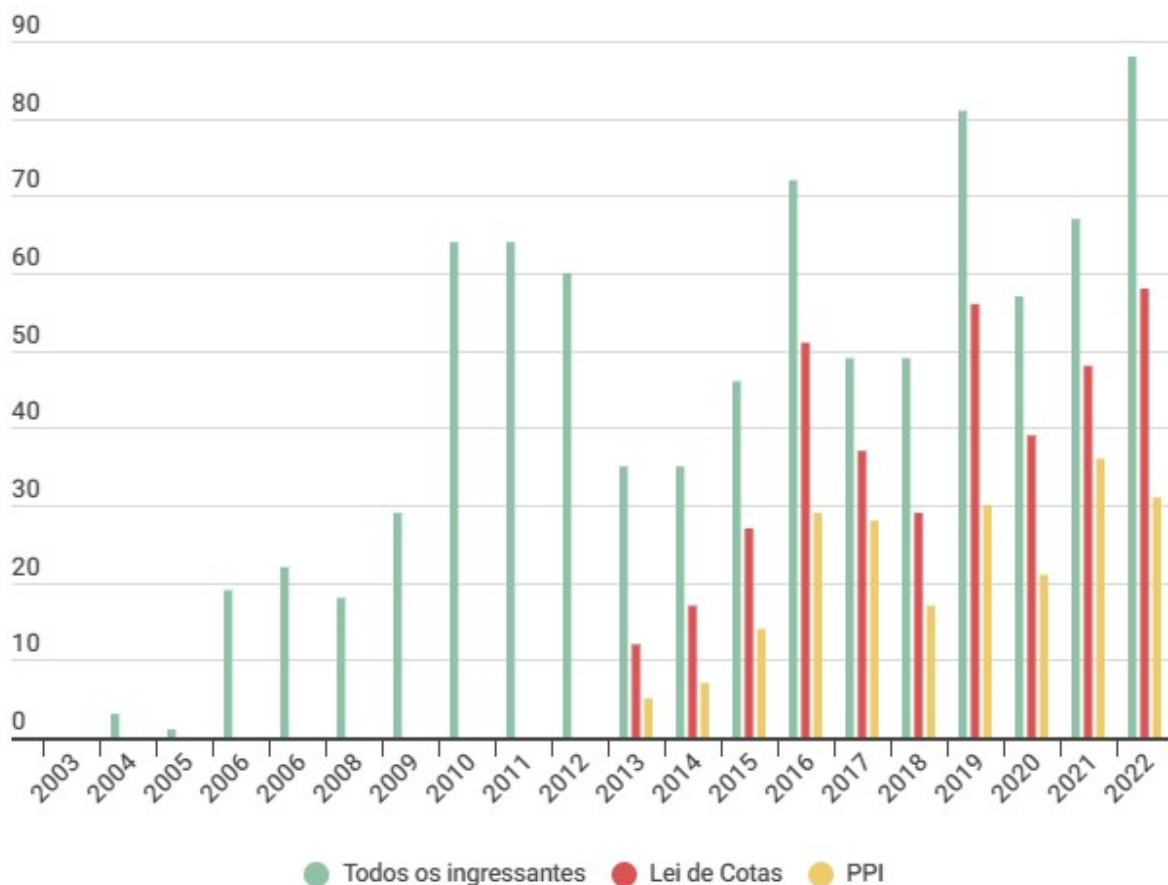
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

De Belford Roxo, entre os anos 2004 a 2012 foram 280 alunos ingressantes. Entre 2013 a 2022 foram 579. Deste último total de alunos ingressantes, 420 entraram por meio da Lei de Cotas. E 218 alunos entraram na modalidade EP +PPI+R\$+PcD.

Neste município, observa-se a partir dos dados abaixo, um crescimento significativo nos anos 2010, 2011 e 2012, anos pré Lei de Cotas, e anos pós Reuni. Nota-se um crescimento no número dos ingressantes cotistas a partir do ano 2016, com oscilações, sendo o ano 2022 o ano com maior número de matrículas pela Lei de Cotas e o ano 2013 com o menor número.

**Gráfico 13** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Belford Roxo** (2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Belford Roxo (2003-2022):**

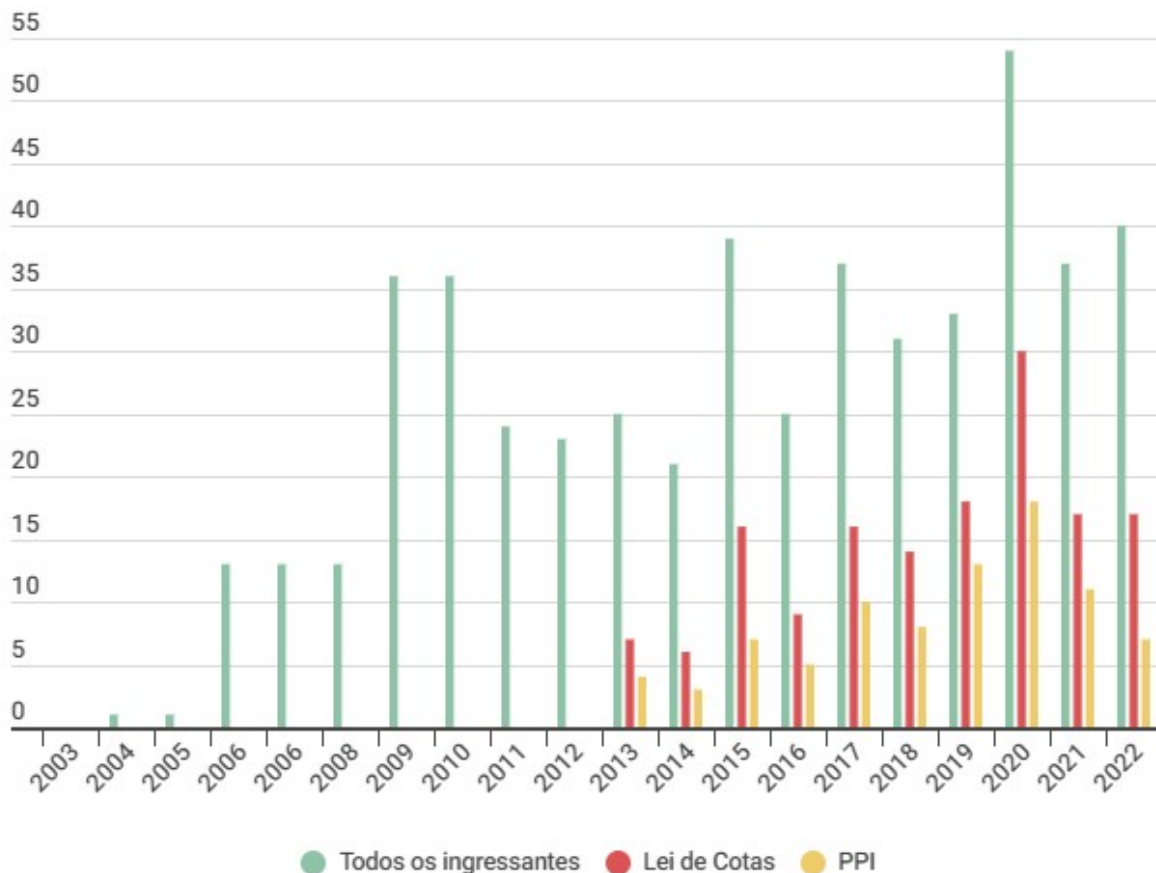


*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Do município de Duque de Caxias, entre 2004 a 2012 ingressaram 160 alunos. Do ano 2013 ao ano 2022 foram 342. Deste quantitativo, 150 alunos ingressaram pela Lei nº 12.711/2012. Destes alunos, 86 entraram nas modalidades PPI+EP+R\$. O ano com o maior crescimento do número de cotistas foi o ano de 2020, ano de início da Pandemia Covid-19.

**Gráfico 14** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Duque de Caxias**(2003-2022):

**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Duque de Caxias (2003-2022):**



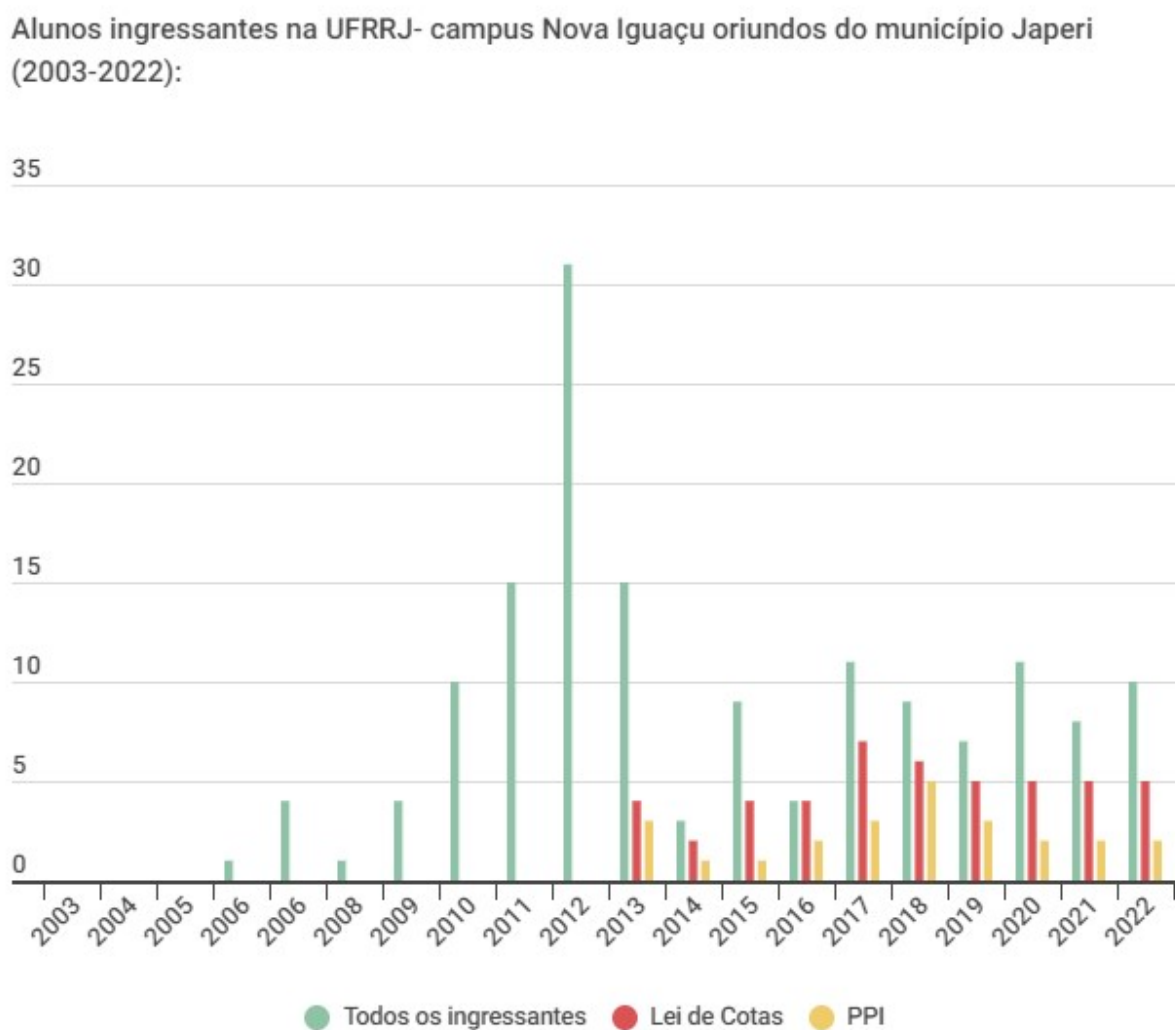
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Em Japeri, os registros começaram no ano de 2006. De 2006 a 2012 foram 66 ingressantes. De 2013 a 2022 foram 87 alunos ingressantes. Destes 87, 47 entraram pela Lei de Cotas, e 24 entraram nas modalidades EP+PPI+R\$.

Registra-se um crescimento acentuado a partir do ano 2010, com um crescimento exponencial no ano de 2012. Que, apesar de ser o ano da Lei de Cotas, não foi o ano em que ela começou a ser executada na Instituição. Este crescimento pode ser em razão da consolidação da ampliação dos cursos e das vagas decorrentes da política do Reuni. No período posterior à Lei de Cotas, o ano 2017 apresenta um maior crescimento de ingressantes cotistas, mantendo um crescimento mediano nos anos seguintes. É notório observar como as políticas públicas de acesso

ao ensino superior exerceram grande influência no ingresso da população deste município, de um modo geral.

**Gráfico 15** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município Japeri (2003-2022):



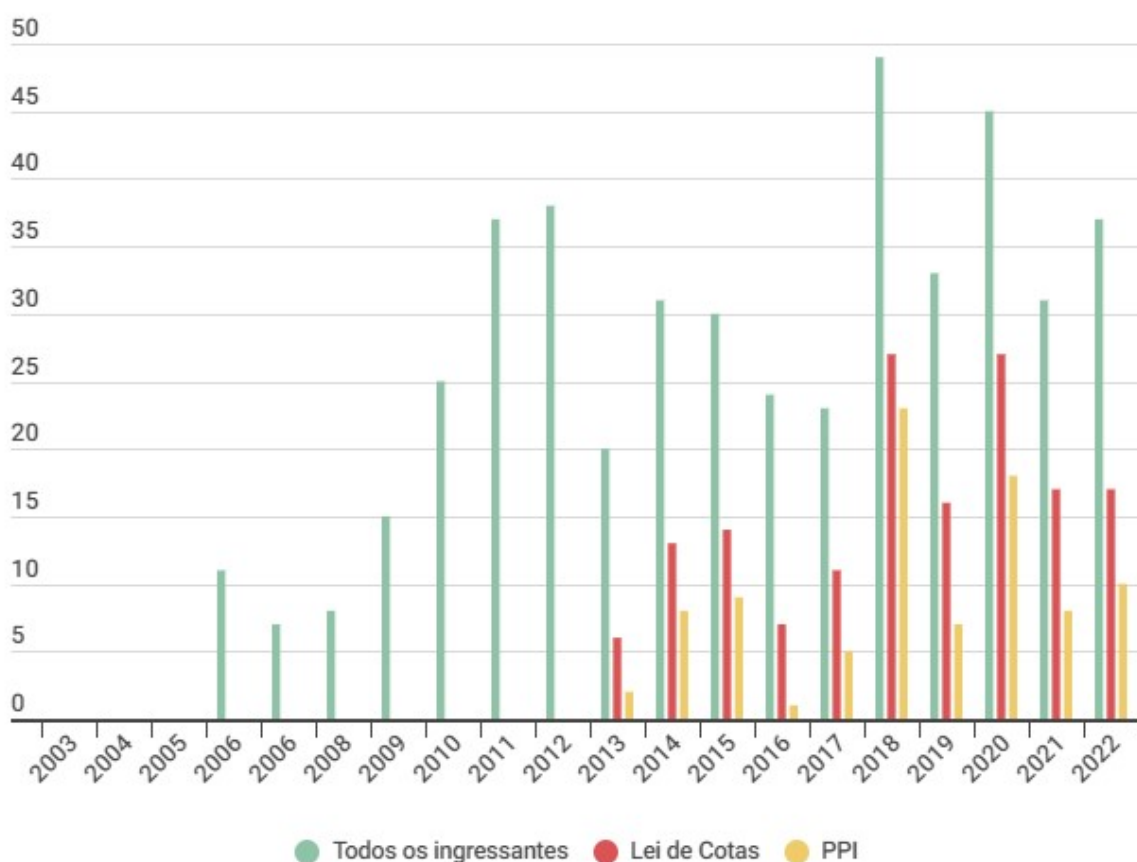
*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

No município de Queimados os registros também iniciaram a partir do ano 2006. De 2006 até 2012 foram 141 alunos ingressantes na Rural no *campus* de Nova Iguaçu. Após a Lei de Cotas foram 323. Deste número, 155 são cotistas e 91 ingressaram pelas modalidades PPI+EP+PcD+R\$.

Neste município, observa-se um grande crescimento nos anos 2018 e 2020 para os ingressantes cotistas.

**Gráfico 16** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Queimados** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Queimados (2003-2022):



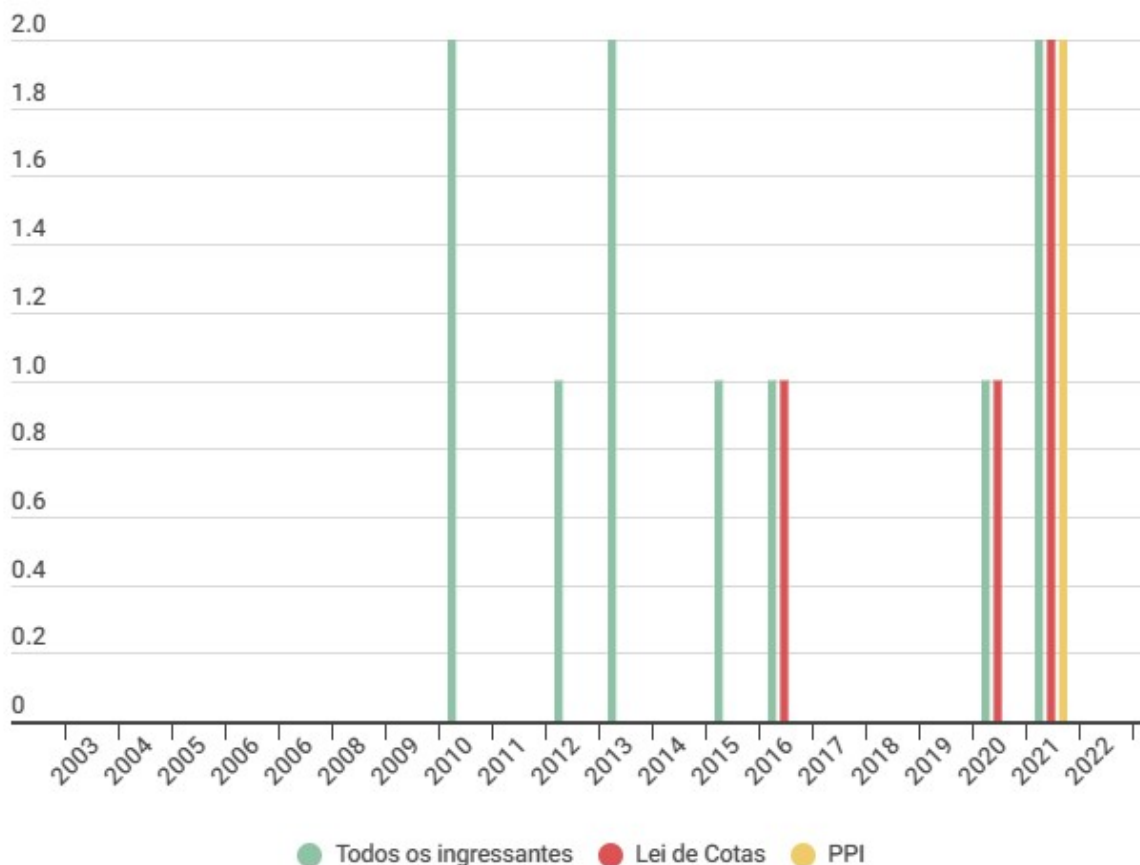
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

São pouquíssimos os registros de ingressantes no *campus* de Nova Iguaçu – UFRRJ oriundos da cidade de Miguel Pereira. Os anos que aparecem registros da entrada de alunos foram 2010, 2012, 2013, 2015, 2016, 2020 e 2021. Entre 2010 a 2012 entraram 3 alunos. De 2013 a 2021 foram 6 alunos. Pela Lei de Cotas entraram 4 alunos, e 2 alunos ingressaram nas modalidades EP+PPI+R\$.



**Gráfico 17** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **Miguel Pereira** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Miguel Pereira (2003-2022):

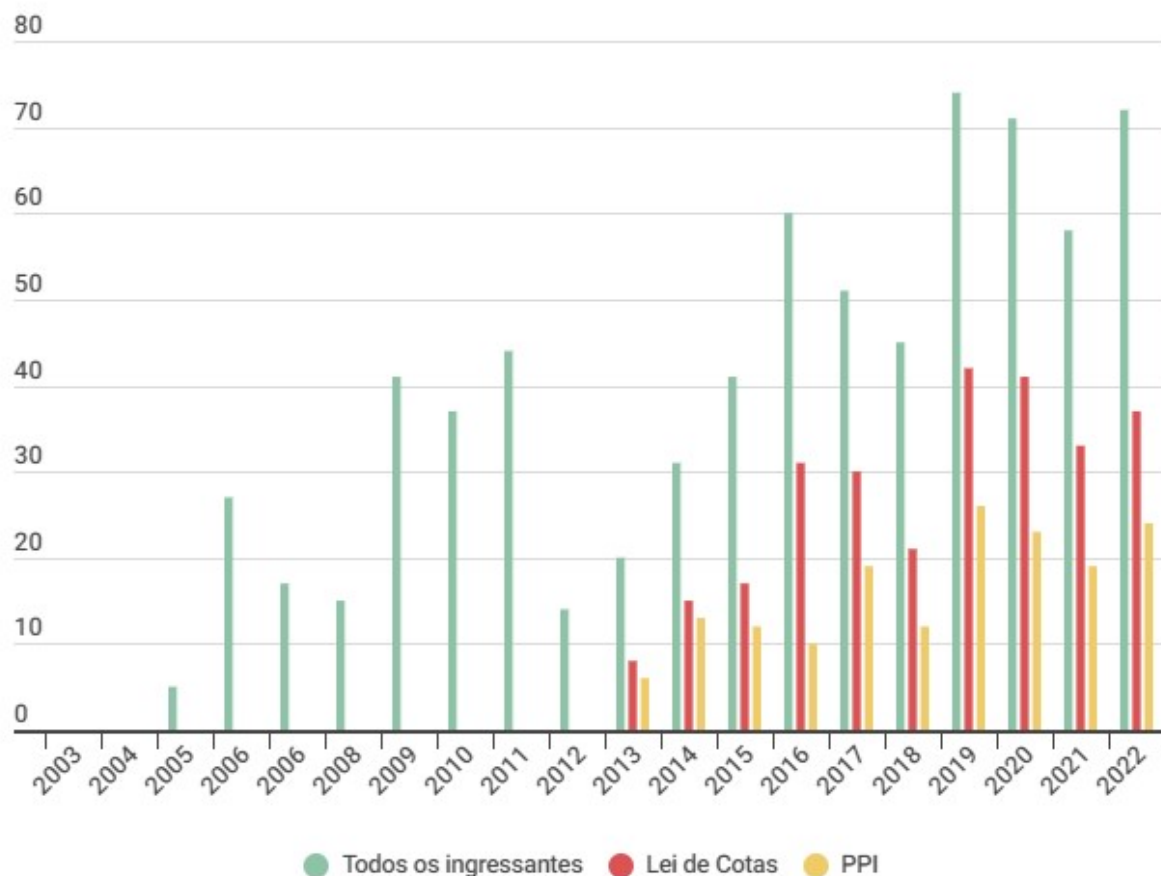


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

Em São João de Meriti, entre os anos 2005 a 2012 foram 200 alunos ingressantes. Entre 2013 a 2022 foram 523 alunos. Deste último total de alunos ingressantes, 275 entraram por meio da Lei de Cotas. E 164 alunos entraram na modalidade EP +PPI+R\$+PcD. Observam-se os anos de 2019 e 2020 como os anos de maior ingresso de alunos cotistas.

**Gráfico 18**–Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Nova Iguaçu oriundos do município **São João de Meriti** (2003-2022):

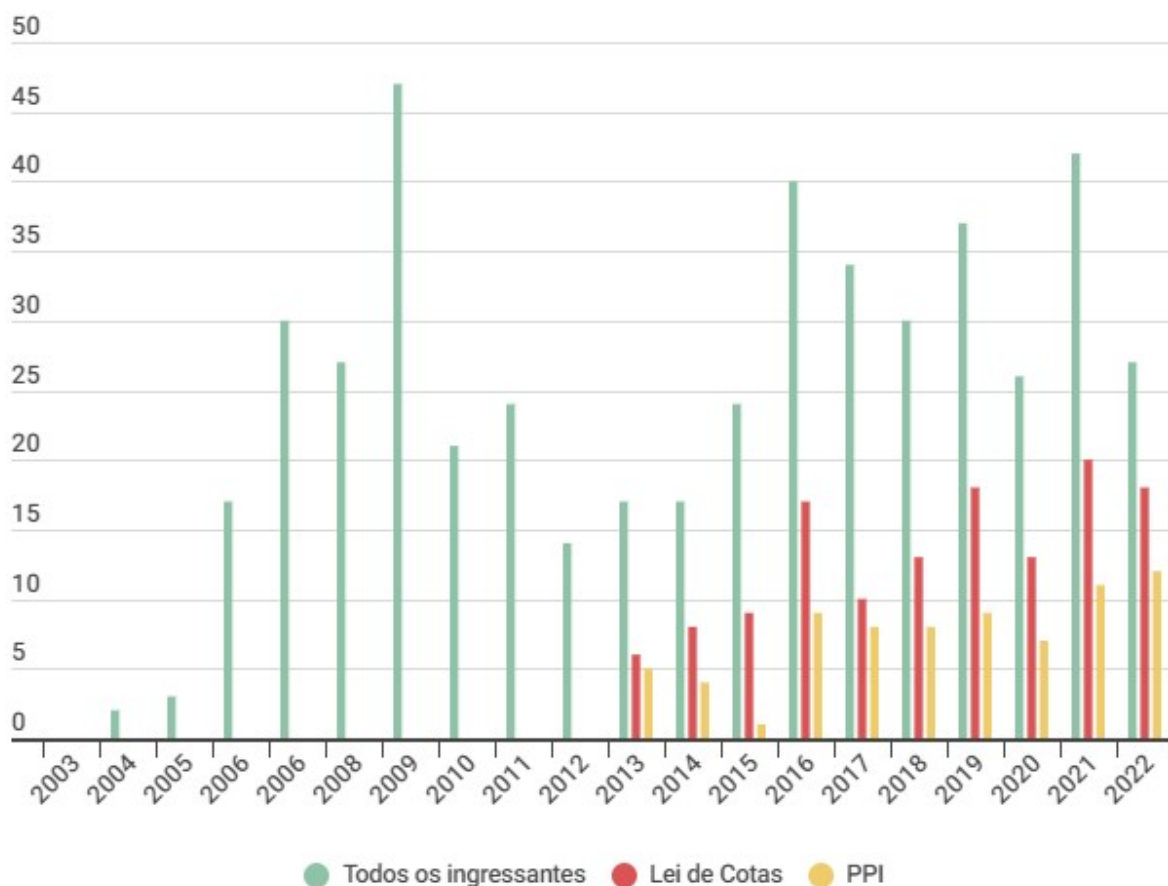
**Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município São João de Meriti (2003-2022):**



No município de Nilópolis no período anterior à Lei de Cotas foram somados 185 ingressantes. A partir do ano 2013 ao ano 2022 foram 294 ingressantes. Destes ingressantes, 132 entraram pela Lei de Cotas, e 74 entraram pelas modalidades PPI+EP+R\$. Na análise comparativa pré Lei de Cotas e pós Lei de Cotas deste município, o ingresso de cotistas foi menor.

**Gráfico 19** – Total de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Nova Iguaçu* oriundos do município **Nilópolis** (2003-2022):

Alunos ingressantes na UFRRJ- campus Nova Iguaçu oriundos do município Nilópolis (2003-2022):



Novamente, mesmo não sendo o enfoque desta pesquisa, mas a título de informação, da cidade do Rio de Janeiro foram 1.660 ingressantes antes da Lei de Cotas. Após a Lei de Cotas este número subiu para 1.924. Deste número, 728 entraram pela Lei de Cotas e 340 na modalidade cota racial (PPI) somada com as modalidades EP+ PcD+ R\$.

### 5.5.3. Análise e interpretação dos dados

Alguns fatores merecem atenção no momento da análise dos dados, como por exemplo, a expansão dos cursos e das vagas ocorrida por meio da implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) conforme ressaltado no segundo capítulo. A adesão da UFRRJ ao Reuni além de resultar na criação dos *campi* Nova

Iguaçu e Três Rios, passando a UFRRJ a ser uma instituição multicampi, também resultou na criação de novos cursos de graduação nos três *campi* da Universidade. Segundo as informações do Catálogo Institucional de 2021, o número de alunos praticamente triplicou. Em 2006 eram 23 cursos distribuídos entre Seropédica e Nova Iguaçu. Em 2013, no período posterior a implantação do Reuni, a Universidade possuía 34 novos cursos. No *campus* Seropédica são ofertadas mais de 2.600 vagas para os cursos de graduação, e no *campus* Nova Iguaçu são ofertadas 765 vagas. No estudo de Renan de Souza (2016, p. 42) foi apresentado que em 2006, o *campus* Seropédica ofertava 1540 vagas, e o *campus* Nova Iguaçu 500 vagas. Portanto, essa ampliação das vagas ofertadas, dentro do contexto das Cotas, implica também em uma maior entrada proporcional de estudantes locais. Em 2010 foi estabelecido o SISU, que democratizou o acesso a essas vagas.

Um outro fator importante a ser considerado nesta análise que interfere nos resultados apresentados é que após a realização da matrícula no SIGAA, o acesso ao registro residencial é disponibilizado ao aluno pelo próprio sistema, podendo realizar atualizações deste registro no sistema. Portanto, alguns alunos podem ter atualizado os seus dados residenciais caso tenham mudado de residência ao longo da graduação. Ocorre que muitos alunos se mudam para Seropédica após o ingresso na Universidade, e o sistema não consegue fornecer os dados sobre estas eventuais atualizações. Além disso, foi observado o preenchimento de algumas localidades de forma equivocada, o que também interfere no resultado.

Ademais, é preciso considerar que existem candidatos negros que optam por concorrer às vagas de *Ampla Concorrência* no ingresso na Universidade. Assim como os candidatos que concorrem na Lei de Cotas, modalidades EP + PPI + R\$, mas que no momento da avaliação da documentação socioeconômica, ele é indeferido por não apresentar toda a documentação exigida em edital. Neste caso ele acaba perdendo a vaga, pois a sua matrícula só é validada após passar em todas as avaliações de todas as modalidades de cota escolhidas pelo candidato.

Outra questão a ser ressaltada é referente ao ano de 2020 que inaugurou um período ímpar na educação superior brasileira em razão da pandemia de Covid-19. No Brasil, o primeiro caso confirmado foi em fevereiro de 2020, e a partir de março o país já se mobilizava para o enfrentamento desta pandemia. Neste momento, o período de matrícula já tinha ocorrido na UFRRJ e as aulas estavam no início. Portanto, o período de impacto nas matrículas, decorrente deste fato, deve ser observado a partir do segundo semestre de 2020 e no ano de 2021. Na maior

parte dos municípios elencados foi notória uma queda no número de ingressantes no período em foco.

Pode ser observado nas tabelas abaixo a esquematização dos dados mencionados nos tópicos anteriores (5.5.1 e 5.5.2). Importante explicar que a primeira coluna do **Pós Lei de Cotas** mostra a porcentagem de ingressantes cotistas do período 2013-2022 em relação ao quantitativo total (Ampla Concorrência + Lei de Cotas) de ingressantes de cada um dos municípios, e a segunda coluna mostra a porcentagem dos ingressantes da modalidade cota racial em relação ao quantitativo dos cotistas ingressantes de cada um dos municípios.

**Tabela 01** – Demonstrativo geral dos ingressantes do *campus* Seropédica da UFRRJ, oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos (2003-2022):

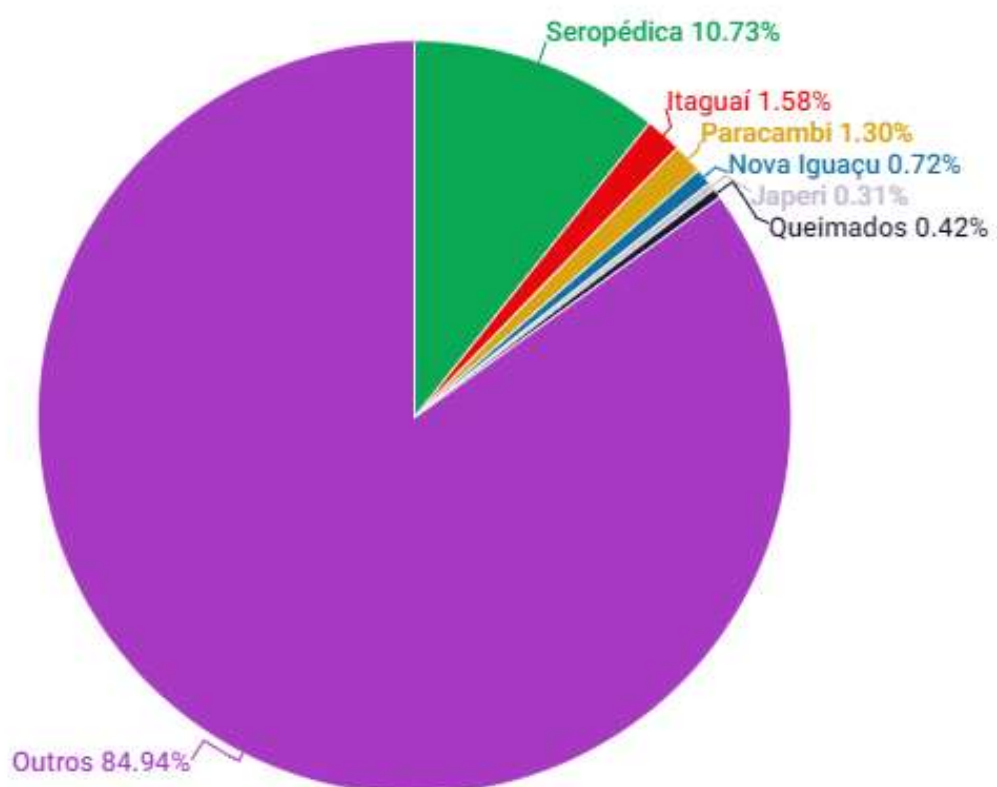
<b><i>Campus Seropédica</i></b>					
<b>Pré Lei de Cotas: 2003-2012</b>		<b>Pós Lei de Cotas: 2013-2022</b>			
Ampla Concorrência		Cotistas da Lei nº 12.711/2012		PPI +	
<i>Seropédica</i>	2.285	3.517	68,47%	2.536	72,10%
<i>Itaguaí</i>	336	466	54,75%	264	56,65%
<i>Paracambi</i>	278	282	69,11%	124	43,97%
<i>Nova Iguaçu</i>	153	1.269	65,92%	814	64,14%
<i>Queimados</i>	90	171	51,19%	104	60,81%
<i>Japeri</i>	66	129	73,71%	79	61,24%

*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

A partir dos dados consolidados pode-se perceber que o *campus* Seropédica da UFRRJ apresentou um crescimento expressivo no ingresso de alunos oriundos dos municípios vizinhos após a Lei de Cotas. Com destaque para os municípios Nova Iguaçu, Japeri, Queimados e Seropédica, que apresentaram um maior crescimento. Verifica-se também que são os municípios com maiores percentuais de ingresso pela modalidade PPI da Lei de Cotas.

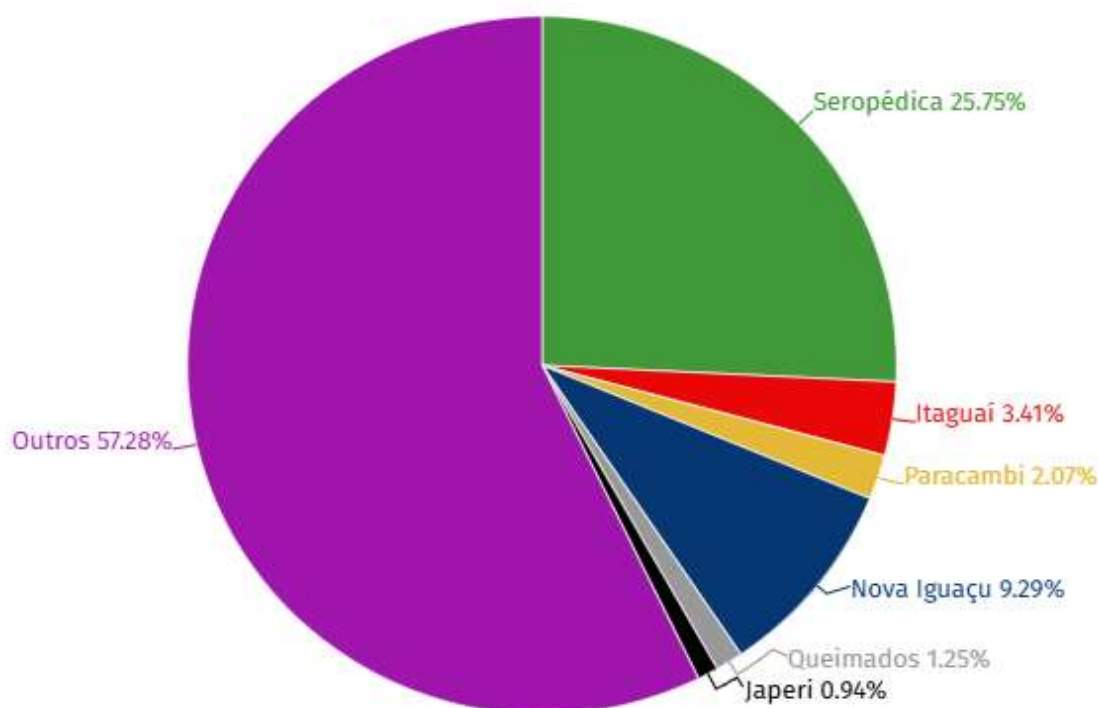
Os dois gráficos abaixo mostram o comparativo da proporção de alunos que ingressaram na UFRRJ – *Campus* Seropédica, oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos em relação aos outros municípios no período Pré Lei de Cotas e Pós Lei de Cotas. No período Pós Lei de Cotas foram contabilizados somente os que entraram pela Lei de Cotas, excluindo os que ingressaram por meio da ampla concorrência. É possível notar o aumento em cada um dos municípios.

**Gráfico 20** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos no período **Pré Lei de Cotas (2003-2012)**:



*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados*

**Gráfico 21** – Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes **cotistas** na UFRRJ – *campus* Seropédica oriundos do município Seropédica e dos municípios vizinhos no período **Pós Lei de Cotas (2013-2022)**:



*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados*

A tabela abaixo demonstra o percentual da proporção de entrada da população preta, parda e indígena (PPI) dos municípios na UFRRJ no *campus* Seropédica. A primeira coluna (PPI dos municípios) apresenta a proporção da população PPI em cada município de acordo com o último censo (2022). A segunda coluna (PPI ingressante na UFRRJ) apresenta a proporção de alunos ingressantes na UFRRJ no *campus* Seropédica em relação à população PPI de cada município.

Nota-se que o município de Seropédica se destaca nesta análise, apresentando uma população PPI de 65,36%, e desta população, 4,81% ingressaram na UFRRJ, *campus* Seropédica. Em seguida o município de Paracambi. Entretanto, os municípios com maior percentual de população PPI foram os que apresentaram menor percentual de ingressantes PPI no *campus* Seropédica da UFRRJ, a saber: Japeri e Queimados.

**Tabela 02**–Proporção da população Preta, Parda e Indígena (PPI) de cada município (Censo 2022) e a proporção de ingresso desta população na UFRRJ – *Campus* Seropédica (2003-2022):

PPI dos municípios		PPI ingressante na UFRRJ
<i>Japeri</i>	76,61%	00,10%
<i>Queimados</i>	72,09%	00,10%
<i>Nova Iguaçu</i>	67,32%	00,15%
<i>Seropédica</i>	65,36%	04,81%
<i>Itaguaí</i>	64,69%	00,34%
<i>Paracambi</i>	60,41%	00,49%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

Para o *campus* Nova Iguaçu percebe-se, na tabela abaixo, que o número de alunos oriundos da cidade de Nova Iguaçu, Seropédica e Belford Roxo foram significativos. Ao contrário dos municípios Duque de Caxias, Mesquita, Japeri e Nilópolis que não tiveram crescimento após a implementação da Lei de Cotas e Miguel Pereira, que apresentou um número irrisório de ingressantes ao longo desses 20 anos. Destaque para Seropédica e Nova Iguaçu como os municípios com maiores percentuais de ingresso pela modalidade PPI da Lei de Cotas.

**Tabela 03** – Demonstrativo geral dos ingressantes do *campus* Nova Iguaçu da UFRRJ, oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense (2003-2022):

<b><i>Campus Nova Iguaçu</i></b>					
<b>Pré Lei de Cotas: 2003-2012</b>		<b>Pós Lei de Cotas: 2013-2022</b>			
Ampla Concorrência		Cotistas da Lei nº 12.711/2012		PPI +	
<i>Seropédica</i>	359	600	82,98%	534	89%
<i>Belford Roxo</i>	280	420	72,53%	218	51,90%
<i>Mesquita</i>	228	173	50,88%	104	60,11%
<i>Nova Iguaçu</i>	205	1.151	58,45%	696	60,46%
<i>São João de Meriti</i>	200	275	52,58%	164	59,63%

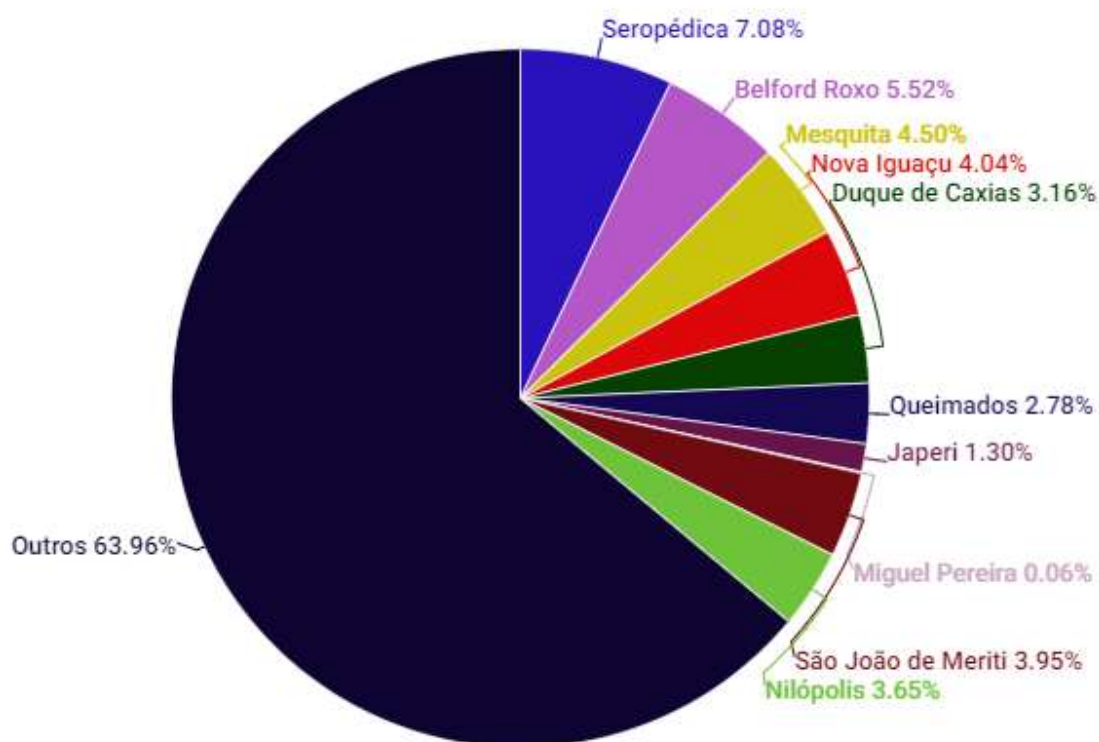


<i>Nilópolis</i>	185	132	44,89%	74	56,06%
<i>Duque de Caxias</i>	160	150	43,85%	86	57,33%
<i>Queimados</i>	141	155	47,98%	91	58,70%
<i>Japeri</i>	66	47	54,02%	24	51,06%
<i>Miguel Pereira</i>	3	4	66,66%	2	50%

*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

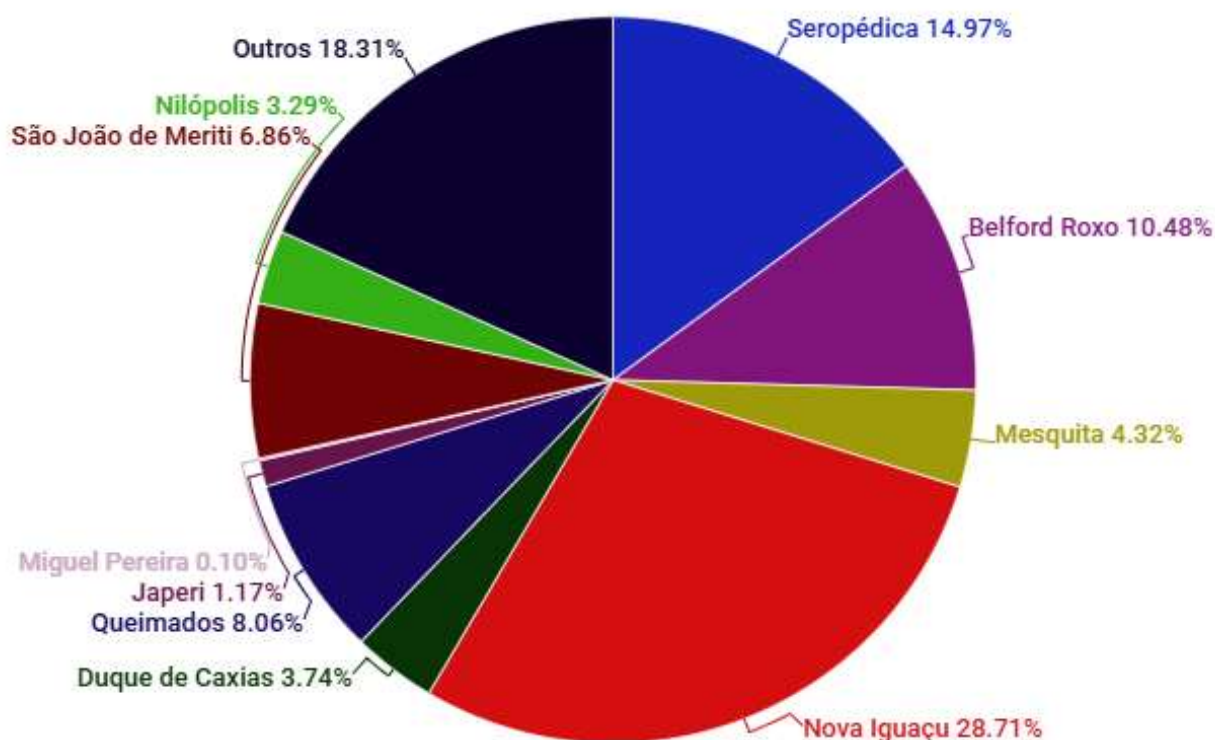
No comparativo da proporção de alunos que ingressaram na UFRRJ – *Campus Nova Iguaçu*, oriundos do município Nova Iguaçu e dos municípios vizinhos em relação aos outros municípios no período Pré Lei de Cotas e Pós Lei de Cotas, os gráficos a seguir demonstraram que os municípios Seropédica, Belford Roxo e Nova Iguaçu se destacaram no aumento do número de ingressantes no período. Ressalto que o período Pós Lei de Cotas foram contabilizados somente os que entraram pela Lei de Cotas, excluindo os que ingressaram por meio da ampla concorrência.

**Gráfico 22** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes na UFRRJ – *campus Nova Iguaçu* oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense no período **Pré Lei de Cotas (2003-2012)**:



*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados*

**Gráfico 23** - Porcentagem do quantitativo de alunos ingressantes **cotistas** na UFRRJ – **campus Nova Iguaçu** oriundos do município Nova Iguaçu, dos municípios vizinhos e da Baixada Fluminense no período **Pós Lei de Cotas (2013-2022)**:



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Na tabela 04 que apresenta a proporção da população PPI de cada município e a proporção de ingressantes desta população no *campus* Nova Iguaçu, observa-se que o município Seropédica apresenta maior percentual de ingressantes PPI da população, seguido do município Nova Iguaçu. Destaque para o município Japeri que apresenta o maior percentual de população PPI e um baixíssimo percentual de ingresso no *campus* Seropédica da UFRRJ.

**Tabela 04** – Proporção da população Preta, Parda e Indígena (PPI) de cada município (Censo 2022) e a proporção de ingresso desta população na UFRRJ – *Campus* Nova Iguaçu (2003-2022):

	PPI dos municípios	PPI ingressante na UFRRJ
<i>Japeri</i>	76,61%	0,03%
<i>Queimados</i>	72,09%	0,08%
<i>São João de Meriti</i>	70,65%	0,05%

<i>Duque de Caxias</i>	68,89%	0,01%
<i>Mesquita</i>	68,54%	0,09%
<i>Nova Iguaçu</i>	67,32%	00,13%
<i>Seropédica</i>	65,36%	01,01%
<i>Nilópolis</i>	65,30%	0,07%
<i>Belford Roxo</i>	60,41%	0,06%
<i>Miguel Pereira</i>	53,73%	0,01%

*Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.*

Pode-se observar também o ano de 2010 e 2011 para todos os municípios analisados referente ao *campus* Seropédica, e também ao *campus* Nova Iguaçu, com destaque para os municípios Nova Iguaçu, Belford Roxo, Japeri e Queimados, que apresentavam um baixo número de ingressantes no *campus* Nova Iguaçu da Universidade, mas que a partir desses anos verificou-se um significativo aumento. Entre os fatores observados, compreende-se o impacto da criação de novos cursos e novas vagas oriundos do Reuni a partir de 2010, principalmente para o *campus* Seropédica.

Embora este estudo se concentre na análise da Lei de Cotas, é necessário pontuar que esta política não pode ser pensada de forma isolada, mas sim dentro de um cenário que envolve outras políticas, como a expansão de vagas nas universidades federais, a criação de novas universidades e institutos federais, de novos campi e novos cursos. O programa Universidade para Todos (Prouni/2004), o Programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni/2007), o Sistema de Seleção Unificado (Sisu/2010) e a adoção do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como a principal forma de ingresso no ensino superior brasileiro também devem ser levados em consideração quando analisamos o período proposto.

A partir dos dados analisados, pode-se verificar que a partir do ano 2013, ano do início da aplicação da Lei de Cotas, no município sede do *campus* Seropédica da UFRRJ e seus municípios vizinhos houve um aumento significativo dos ingressantes cotistas na Universidade, especialmente os municípios Japeri, Paracambi e Seropédica, que apresentaram os maiores

percentuais de ingressantes cotistas no período analisado. No *campus* Nova Iguaçu da UFRRJ e os 10 municípios analisados, 6 municípios apresentaram crescimento no número de ingressantes no período pós Lei de Cotas, foram: Nova Iguaçu, Seropédica, Belford Roxo, Queimados, São João de Meriti e Miguel Pereira. Entretanto, o município Miguel Pereira não possui um número considerável de ingressantes na UFRRJ, apresentando ao longo dos 20 anos analisados o total de 9 ingressantes na Instituição, e no comparativo, o crescimento foi de 1 aluno. Os outros municípios, apresentaram uma diferença bem pequena do número de ingressantes cotistas, variando de 10 a 19 ingressantes para o período comparativo. E os municípios Mesquita e Nilópolis apresentaram uma diferença de 55 e 53 ingressantes respectivamente no período analisado.

O estudo proposto – de analisar a ampliação e democratização do acesso à UFRRJ por meio da Lei de Cotas para a população local – revelou que um dos efeitos da Lei de Cotas na UFRRJ foi a influência no ingresso da população local dos municípios dos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu, ajudando esta Instituição de educação a se integrar no território o qual ela faz parte.

Considera-se que vários fatores exercem influência na escolha dos *campi* da Universidade e da própria Universidade, como por exemplo, a distância, a questão da mobilidade urbana<sup>102</sup>, os cursos oferecidos, a nota atingida e até mesmo por uma questão de escolha pessoal. Para estes municípios que demonstraram um baixo número de ingressantes na UFRRJ, além dos fatores citados que podem influenciar este dado, pode indicar também uma baixa presença da Universidade nestes territórios, levando informação e esclarecimentos relacionados às políticas de ingresso na Instituição, principalmente a Lei de Cotas, que possui um edital a parte, com uma documentação para a modalidade R\$ bem extensa. Além disso, pensar em projetos de extensão que alcancem esta população, como por exemplo, os cursos de pré-vestibular e de outras naturezas que podem ser oferecidos em parceria com esses municípios, pensar nas atuações do PIBID, além das atividades extracurriculares que aproximem estes locais da Instituição.

---

<sup>102</sup> Somente em dezembro de 2023 é que foram ofertadas para a população dos municípios Japeri e Pavuna linhas de ônibus específicas que facilitam a circulação de estudantes e moradores entre os municípios e a UFRRJ. Uma ação resultada da cooperação das prefeituras municipais e da Universidade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos capítulos desta pesquisa procurou-se estabelecer um debate sobre as políticas de ação afirmativa e a política de cotas no ensino público superior brasileiro, especificamente no contexto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, buscando realizar uma contextualização do universo em que ela tem se desenvolvido, além de refletir importantes questões do tempo presente sobre este cenário. Com a finalidade de responder se a Lei de Cotas nº 12.711 de 2012 teve como um desdobramento na UFRRJ a maior aderência desta IFES ao território em que está inserida, possibilitando que a Universidade seja mais acessível para a população local, o estudo realizou um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos ingressantes 10 anos antes e 10 anos após a implementação da Lei nº 12.711/2012 na UFRRJ, totalizando 20 anos de análise dos ingressantes locais na Instituição dos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu.

A base teórica para o estudo deste objeto reuniu contributos teóricos advindos dos campos das Políticas Públicas e Ações Afirmativas inseridas no arcabouço do debate acerca da inclusão social voltada para o atendimento aos grupos marginalizados da sociedade. Este debate, recorrente principalmente entre os movimentos sociais e, posteriormente alcançando os agentes políticos e a população em geral, propiciou o surgimento de políticas públicas direcionadas capazes de responder a essa demanda. Além disso, contribuições teóricas de outras áreas também serviram para embasar toda a discussão presente nesta investigação, como o conceito de Mobilidade Social do sociólogo Carlos Hasenbalg e também de Território do geógrafo Rogério Haesbaert. Este último, relevante para o diálogo com os resultados apresentados nesta pesquisa. Seu conceito compreende território como um espaço socialmente apropriado, produzido, dotado de significado, entendido por e a partir de relações de poder exercidas em cima de um substrato material. A partir deste entendimento do espaço humanizado, vivido, articulado às práticas da população que ali vivem, ao investigar o ingresso de estudantes no *campus* Seropédica e no *campus* Nova Iguaçu a partir dos seus municípios do entorno de forma problematizadora, examinando as relações sociais e políticas que se estabelecem nestes territórios, contribuiu para constatar maior aderência da Universidade ao território, sendo mais permeável aos moradores do seu entorno.

O primeiro capítulo apresentou uma contextualização histórica a respeito do tema das ações afirmativas e sua implementação nos contextos indiano, estadunidense e brasileiro. Neste último foi enfatizada a trajetória e os debates que abriram caminhos para a instituição da Lei de Cotas no Brasil, além de apresentar uma discussão teórica no âmbito das políticas públicas e das ações afirmativas. Foi realizada uma discussão relacionada às políticas de cotas e às políticas de ações afirmativas no âmbito brasileiro. Também foram elencadas as opiniões públicas favoráveis e desfavoráveis à Lei 12.711/2012. E neste processo de luta por políticas sociais que buscam eliminar as desigualdades e combater o racismo presente na sociedade brasileira, foi destacado o papel fundamental do Movimento Negro.

O segundo capítulo foi organizado com o objetivo de analisar os processos e aspectos políticos que conformaram a Educação Superior no Brasil, bem como seus desafios e tensionamentos contemporâneos, além de embasar a compreensão do cenário em que a universidade está inserida. Então o texto se concentrou em apresentar e analisar o ensino superior brasileiro, esfera em que a Lei 12.711/2012 atua. Foi realizada uma contextualização, por meio de aspectos históricos gerais da educação superior sobre como este nível de ensino é constituído, como ele funciona, o impacto das políticas educacionais para esta esfera e as principais questões que circundam esta modalidade de educação. Foi apresentado, resumidamente, o percurso do ensino superior e suas principais intercorrências ao longo dos séculos para a compreensão do que temos no século XXI, discutindo o contexto político e econômico nas últimas décadas, os aspectos fundamentais a respeito da expansão, o processo de democratização e questões relacionadas à financeirização do ensino superior.

A análise compreendeu que a educação superior lida com grandes responsabilidades sociais. O processo de expansão da educação superior brasileira nem sempre foi sinônimo de democratização. A democratização do ensino superior ocorre quando o caráter elitista da educação é extirpado com a inclusão social de segmentos historicamente discriminados, estendendo ao ensino, ao currículo e às práticas acadêmicas. E as políticas de ação afirmativa, principalmente a Lei de Cotas, abrem caminho para um ensino superior mais diverso e democrático, extremamente importante para a desestruturação desigual da sociedade brasileira. Conforme destacado por Gomes (2010), a presença de alunos não brancos no ensino superior abre caminhos que desnaturalizam o cânone e ajudam a desvelar o quanto este espaço sempre foi

racial, androcêntrico, eurocêntrico, adultocêntrico e classista (Gomes, 2010, p. 434 *apud* Nunes, 2023, p. 23).

Além disto, este processo de expansão foi orientado, em grande medida, por um viés mercantilista, acompanhado de suas reformas direcionadas tanto para a sua forma de organização como para as condições de funcionamento e trabalho dos docentes, em favor da “democratização do ensino”. Amoldou-se em grande medida à lógica de mercado, compreendendo educação como um negócio para o capital, distorcendo a atuação e função social da educação superior. Organizada sob a lógica do neoliberalismo tem mostrado um potencial propiciador de desigualdades e exclusão social.

O estudo demonstrou que a Universidade se estabeleceu em um contexto conservador, voltado para atender classes e frações de classe que são dominantes da sociedade e ao articular a política educacional nacional e a experiência da UFRRJ frente este cenário, evidenciando os desafios pelos quais a universidade tem enfrentado, tanto por parte do cenário político, como também pelas demandas sociais do seu tempo presente, refletiu-se criticamente o papel político, econômico e social que esta instituição de educação tem exercido. Nesse sentido, a pesquisa entende que o estreitamento dos vínculos sociais da Universidade para com a sua localidade se dá por meio da sua maior aderência ao território em que ela faz parte, constituindo parte da sua responsabilização social e da sua legitimidade enquanto uma instituição pública de educação superior.

O último tópico do segundo capítulo se destinou a uma análise histórica da UFRRJ – estudo de caso desta pesquisa – apresentou sua trajetória enquanto uma instituição pública de ensino superior, suas características e descreveu o processo de implementação da Lei de Cotas na Instituição. Foram analisados documentos como a Ata de Deliberação nº 161 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão que deliberou a Lei de Cotas na Instituição e a ATA da 261ª Reunião Extraordinária do CEPE (reunião que deliberou sobre a adoção da Lei de Cotas na UFRRJ). Outros documentos também foram analisados, como os jornais da Instituição que apresentavam a discussão sobre o tema da Lei de Cotas, anteriormente a sua implementação, assim como informações institucionais a respeito do processo de implementação e execução da Lei de Cotas na Universidade.



O último capítulo apresentou brevemente alguns relatórios que demonstraram importantes avanços da aplicação da Lei de Cotas nos últimos anos na educação superior brasileira. Além disto, foram destacados e caracterizados dois territórios em que a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro está instalada, Seropédica e Nova Iguaçu. Posteriormente a análise se concentrou no exame dos dados coletados sobre a origem territorial dos ingressantes nos cursos de graduação da UFRRJ do ano 2003 ao ano 2022, dos *campi* Seropédica e Nova Iguaçu, para a realização de um mapeamento comparativo da concentração e origem territorial dos alunos ingressantes antes e após a implementação da Lei nº 12.711/2012 para que pudesse averiguar se um dos efeitos da Lei de Cotas na UFRRJ foi a maior inserção da população local na Instituição.

Os resultados demonstraram que no período posterior à implementação da Lei de Cotas, no município sede do *campus* Seropédica da UFRRJ e em todos os seus municípios vizinhos, houve um crescimento significativo dos ingressantes cotistas na Universidade. E no *campus* Nova Iguaçu, o crescimento se concentrou em 6 dos 10 municípios analisados: Nova Iguaçu, Seropédica, Belford Roxo, Queimados, São João de Meriti e Miguel Pereira. Podendo entender que a Lei de Cotas influenciou o resultado relacionado ao aumento do número de ingressantes locais na UFRRJ – *Campus* Seropédica e Nova Iguaçu, somada às outras políticas de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior, como o REUNI e o SISU.

Por fim, espera-se que esta investigação contribua para os estudos de Políticas Públicas em Ações Afirmativas, no que tange a Lei de Cotas e seus efeitos para a democratização da educação superior. Especialmente no aprofundamento das relações entre a universidade e o território em que ela está inserida, evitando que ela acabe sendo um enclave no mesmo, permitindo que, por meio do maior acesso da população local na Instituição esta tenha maior aderência ao território.

Esta aderência ao território é positiva não só para o território, mas também para a Universidade enquanto uma instituição pública de ensino socialmente referenciada. O maior ingresso à Universidade desse segmento populacional por meio da Lei de Cotas, que foi fruto da luta do Movimento Negro permite a construção de uma subjetividade positivamente desestabilizadora na instituição. Como aponta Nilma Lino Gomes, uma subjetividade transgressora e emancipadora que contribui positivamente para a superação do racismo e para a consolidação de políticas de igualdade racial. Isso se mostra ainda mais radical em se

tratando de uma instituição pública de ensino com o histórico da UFRRJ, bastante vinculado a segmentos sociais e projetos vinculados a interesses de classes (com corte racial) dominantes na sociedade brasileira.

Isto posto, o estudo buscou sistematizar informações que possam subsidiar pesquisas futuras neste campo, abrindo caminho para outras abordagens como, a possibilidade de ampliação da análise dos registros para outros territórios, como também a inclusão dos cursos nesta análise territorial, assim como observar a desigualdade racial distribuída por área de conhecimento na instituição, a partir dos dados relativos aos cursos. A pesquisa se limitou ao acesso e não a permanência e conclusão do curso de graduação, considerados de extrema importância para análises de impacto e aprofundamento dessa formação nos territórios em questão e outras perspectivas de análises, o que pode ser explorado em novas pesquisas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *Santo Anchieta dos poucos*. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2014/07/1487533-santo-anchieta-dospoucos.shtml>. Acesso em 09 de Fevereiro de 2015.

ALVES, J. A. Lindgren. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000200009>.

AMARAL, Shirlena C. de S; MELLO, Marcelo P. de. Políticas Públicas de Acesso ao Ensino Superior: Analisando a Política de Cotas e a Utilização do ENEM/SISU na UENF. *Congresso internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades*, Niterói- RJ, 2012, p. 1-23. Disponível em: <https://biblioteca.flacso.org.br/files/2016/10/Analisando-a-pol%C3%ADtica-de-cotas-e-a-utiliza%C3%A7%C3%A3o-do-enemsisu-na-uenf.pdf>. Acesso em 21 de maio de 2024.

ANDREWS, George Reid. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

ARAUJO, Victor Leonardo de. O primeiro governo Lula (2003-2006): retomada do crescimento e bonança internacional. In: Encontro Nacional de Economia Política, XXIV, Anais, Vitória-ES, 2019. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1\\_Mesas1\\_10/Mesa4/042.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1_Mesas1_10/Mesa4/042.pdf). Acesso em 23 de maio de 2024.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de sociologia e Política*, v.1, n.1, junho a dezembro, p126-133, 2013. Disponível em: <Vista do Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas (uenf.br)>.

ARROYO, Miguel G. O direito à educação e a nova segregação social e racial – tempos insatisfatórios? *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v.31, n.03, Julho-Setembro 2015, p. 15-47. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698150390>. Acesso em 25 de abril de 2024.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO INEP (ACS/INEP). Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades. Ministério da Educação - Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ingresso-por-cotas-aumentou-167-nas-universidades>. Acesso em 30 de abril de 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-deperfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018/27>. Acesso em 07 de mar de 2024.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). Perfil Socioeconômico e Cultural do Estudante de Graduação das IFES

Brasileiras. Brasília: DF. 2011. Disponível em: [perfil\\_graduandos\\_ifes\\_2010.pdf \(ufu.br\)](#). Acesso em 07 de mar de 2024.

BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BEZERRA, Tereza Olinda Caminha. *Política de cotas e inclusão*. Curitiba: Appris, 2021.

BORGES, Antonádia; COSTA, Joaze. B. Dessenhizar a universidade: 10 anos da lei 12.711, ação afirmativa e outras experiências. *DOSSIÊ*, Mana 28 (3), p. 1-20, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-49442022v28n3a0400>>

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *As Cotas na Universidade Pública Brasileira: será esse o caminho?* São Paulo: Autores Associados, 2005.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 125/2022. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <Constituição Federal de 1988 — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>

\_\_\_\_\_. *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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n 79, 25 de abril de 2007. Disponível em: <decreto nº 6096 (planalto.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997*. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de agosto de 1997.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 11.785 de 20 de novembro de 2023*. Institui o Programa Federal de ações Afirmativas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de novembro de 2023. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11785.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11785.htm)>. Acesso em 21 de maio de 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968*. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, 04 de julho de 1968. Disponível em: <L5465 (planalto.gov.br)>

\_\_\_\_\_. *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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n 10, 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <lei nº 11.096(planalto.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n 253, 30 de dezembro de 2008. Disponível em: <11892(planalto.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010* (Estatuto da Igualdade Racial). 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1 de 21 de junho de 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm)>

\_\_\_\_\_. *Lei 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n 169, 30 de agosto de 2012. Disponível em: <L12711 (planalto.gov.br)>

\_\_\_\_\_. *Lei 14.723 de 13 de novembro de 2023*. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, 14 de novembro de 2023. Disponível em: [L14723 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2017-2023/2023/lei/l14723.htm).

\_\_\_\_\_. *Lei 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, n 120-A, 26 de junho de 2014. Disponível em :<L13005 (planalto.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, nº 72. 15 de abril de 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de janeiro de 2001. Disponível em: [L10172 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2001-2002/2001/lei/l10172.htm). Acesso em 26 de mar. de 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 5.540 de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de novembro de 1968.

\_\_\_\_\_. *Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 180, 2008*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88409>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior (SESu). *A democratização e expansão da Educação Superior no país 2003-2014*. 2015. Disponível em: [index.php \(mec.gov.br\)](https://index.php(mec.gov.br)) . Acesso em: 14 mar. 2024.

BRITO, Vinícius Kleyton de Andrade. Trabalho escravo e trabalho livre no projeto de industrialização do Brasil: o caso da Imperial Companhia Seropédica Fluminense (1844-1862). 2021. 136 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em História). Programa de Pós Graduação em História; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

BRITO, Débora. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista. *Agência Brasil*, 2018. Disponível em: [Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018/07/cotas-foram-revolução-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista). Acesso em 05 de mar. de 2024.

CABRAL, Isabella. Como a UFRJ faz a verificação dos inscritos nas cotas raciais. Institucional UFRJ, 2020. Disponível em: [UFRJ](https://www.ufrj.br/institucional/verificacao-cotas).

CALDERINI, Luiz. A história de Seropédica. *Seropédica Online*, 2013. Disponível em: [A História de Seropédica | Seropédica Online | Notícias de Seropédica, do Brasil e do Mundo \(seropedicaonline.com\)](https://seropedicaonline.com/historia-de-seropedica). Acesso em: 11 de mar. 2024.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

\_\_\_\_\_. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 54 (6): 1498-1512, Nov – dez. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Acesso em 14 de maio de 2024.

\_\_\_\_\_. Formulação de Políticas Públicas. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Brasília, DF: ENAP, 2017.

CARNEIRO, Michelle. Pesquisa revela perfil heterogêneo de estudantes da UFRJ. *Rural Semanal, Informativo da UFRJ – A cara da Rural*, Seropédica, RJ, Ano XXVI, nº 06 -08, p 1-8, julho de 2019. Disponível em: <https://www.ni.ufrj.br/pesquisa-revela-perfil-heterogeneo-de-estudantes-da-ufrj/>. Acesso em 10/12/2022.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100014>. Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Movimento Negro no Brasil: novos e velhos desafios. Caderno CRH. Salvador, n.36, p. 209-215, jan./jun.2002.

CARRÉ, A. N.; ANDRADE, R.G. de. Estrutura agrária e população escrava na Freguesia de Nossa Senhora da Conceição do Bananal e seu entorno: Itaguaí, 1808-88. *Revista Universidade Rural: Série Ciências Humanas*, Seropédica, RJ: EDUR, v. 27, n. 1-2, p. 107-113, jan.-dez., 2005.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior. *Educ. & Soc*, Campinas, v. 27, n. 96, especial, outubro, 2006. p. 979-1000.

CARVALHO, Thaís Carneiro. *A universidade federal de viçosa e a lei do boi (1968-1985): política de acesso ou política de exclusão?* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa, MG, 2021.

CARVALHO, José Jorge. *Inclusão Étnica e Racial no Brasil*. São Paulo: Attar, 2005.

CASHMORE, Ellis. *Dicionário de Relações Étnicas e Raciais*. São Paulo: Sumus, 2000.

CATÁLOGO INSTITUCIONAL UFRRJ. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 110 anos. Coordenadoria de Comunicação Social da UFRRJ. Seropédica, 2021.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. A reestruturação da Educação Superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 13 (2), p. 29-52, 2000.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. *Educação Superior: conceitos, definições e classificações*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000. 54 p.

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O Movimento Negro e a Questão da Ação Afirmativa. *Estudos Feministas: revista do IFCS/UFRRJ*, Rio de Janeiro, v. 4, n 1, p. 209-220, 1996.

COSTA, F. L. & CASTANHAR, J.C.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, set/out.2003. 37(5): 969-992.

CRUZ, Andreia Gomes da. Mídia e Ação Afirmativa: o caso da implementação das cotas na UERJ. In: Jornada Internacional de políticas Públicas, V., 2011, São Luis, Maranhão. Disponível em: [https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSE\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DE\\_EDUCACAO/MIDIA\\_E\\_ACAO\\_AFIRMATIVA\\_O\\_CASO\\_DA\\_IMPLEMENTACAO\\_DAS\\_COTAS.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSE_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/MIDIA_E_ACAO_AFIRMATIVA_O_CASO_DA_IMPLEMENTACAO_DAS_COTAS.pdf). Acesso em 21 de maio de 2024.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e a universidade no Brasil. In: VEIGA, Cynthia Greive; LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de (Orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUPOLILLO, Amparo V. MAJEROWICZ, Nidia; SILVA, Rosana P. P. Acesso aos cursos de graduação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: Análise crítica e comparativa dos processos de seleção e suas capacidades e limites inclusivos e democráticos. In: SISS, Ahyas; MONTEIRO Aloisio; DUPRET Leila (Org.). *Educação e debates etnicorraciais*. Rio de Janeiro: Quartet: Leafro, 2011.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1985.

DIAS, Everaldo Medeiros. *Cotas para negros em universidades: função social do Estado contemporâneo e o princípio da proporcionalidade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

DINIZ, Rosa Virgínia; GOERGEN, Pedro L. Educação Superior no Brasil: panorama da contemporaneidade. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 03, p. 573-593, nov. 2019.

DOMINGUES, Petrônio José. O Recinto Sagrado: educação e antirracismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*. v.39, n.138, p.963-994, set./dez. 2007.

EURÍSTENES, Poema; FERES Júnior, João & CAMPOS, Luiz Augusto. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2016). Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, dezembro, 2016, pp. 1-24



FÁVERO, Maria de Lourdes. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERES JÚNIOR, João *et al.* O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, setembro, 2013, pp. 1-34. Disponível em: [Cap 2 -O impacto da Lei no 12 711 sobre as univ.pdf](#). Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

FERES JR, João; DAFLON, Verônica Toste. Ação Afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, n. 40, p. 92-123, set/dez. 2015.

FERES JR, João [et al.]. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 18, outubro 2002: 28-46.

FERREIRA, Renato. Uma história afirmativa. As cotas raciais 20 anos depois. **Revista da ABPN**, v.13, n. 38, 2021. p. 422-442.

FLICK, Uwe. *Introdução à Metodologia da Pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas públicas e ações afirmativas*. São Paulo: Selo Negro, 2009.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cad. EBAPE.BR*, v.11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set/Nov. 2013.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea (Tradução de Paulo Martins Garchet). *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*. UERJ, ano 4, n.1, 2002.

\_\_\_\_\_. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. (Tradução: Julio Assis Simões) *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento sem ética? (Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis) *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p. 101-138, 2007.

\_\_\_\_\_. Justiça anormal. *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 108, jan./dez. 2013, p. 739 – 768.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010.



FROÉS, J.N.S. *O Brasil na rota da seda: uma contribuição para a recuperação, o enriquecimento e a divulgação da memória de Seropédica, Itaguaí, e do Estado do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Universidade Rural, 2000.

FRY, Peter [et al.] (Org.). *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GAMBOA, Silvio Ancízar S. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 2010.

GELEDÉS. *Confira a íntegra do manifesto a favor das cotas*. Portal Geledés, 2008. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/confira-a-integra-do-manifesto-a-favor-das-cotas/>. Acesso em 29/09/2024.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2019.

GOLIN, Tau. *Os cotistas desagradecidos*. Portal Geledés, 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/os-cotistas-desagradecidos>. Acesso em 16/03/2023.

GOMES, Gabriel Pinheiro de Siqueira. No Peito e na raça: classe, raça, políticas públicas e ações afirmativas na UERJ. 2022. 200 p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Centro de Educação e Humanidades, Rio de Janeiro, 2022.

GOMES, Joaquim. B. B. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa: aspectos jurídicos. In: ABONG. *Racismo no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2002.

\_\_\_\_\_. A recepção do instituto de ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, S. A. *Ações Afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, SECAD/UNESCO, 2005. p. 47-82.

GOMES, Nilma Lino. *O Movimento Negro Educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

\_\_\_\_\_. Educação e diversidade étnico-cultural. In: RAMOS, M.N.; ADÃO, J. M.; BARROS, G. M. N. *Diversidade na educação: reflexões e experiências*. Brasília: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, 2003, p. 67-76.

GUERRA, A.; POCHMANN, M.; SILVA, R. A. *Atlas da exclusão social no Brasil, dez anos depois*. São Paulo/Cortez, 348 p., 2014.

GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

HAESBAERT, Rogério. De categoria de análise a categoria da prática: A multiplicidade do território numa perspectiva latino-americana. In: FRIDMAN, Fania; GENNARI, Luciana Alem & LENCIONI, Sandra (Orgs.). *Políticas públicas e territórios: onze estudos latinoamericanos*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018, pp. 267-288. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20181003014033/Políticas\\_publicas\\_territorio.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20181003014033/Políticas_publicas_territorio.pdf)>

\_\_\_\_\_. *O mito da Desterritorialização: Do “fim dos Territórios” à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. RJ: Bertrand, 2014.

HASENBALG, Carlos Alfredo & SILVA, Nelson do Valle. Educação e Diferenças Raciais na Mobilidade Ocupacional no Brasil. XXII Encontro Anual da ANPOCS, GT Desigualdades Sociais, 27 a 31 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. *Cad. Pesquisa.*, São Paulo (73): 5-12, maio 1990.

HERINGER, Rosana R; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, Ano 5, 2011/2012.

HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (Orgs.). *10 anos da Lei de Cotas* [livro eletrônico]: conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro, RJ: Faculdade de Educação UFRJ: Ação Educativa, 2022. PDF.

HERINGER, Rosana. R.. Mapeamento das ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 23, n. 2, pp. 01-43, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa: estratégias pós-Durban. In: Átila Roque; Sônia Correa; Fernanda Carvalho. (Org.). *Observatório da Cidadania - Relatório 2002*. 1ed. Rio de Janeiro: IBASE, 2002a, v. 6, p. 55-61.

\_\_\_\_\_. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública* (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, v. 18, p. 57-65, 2002b.

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa e combate às desigualdades raciais no Brasil: o desafio da prática. In: XIII Encontro Anual da ABEP, 2002c. *Anais do XIII Encontro Anual da Abep*. Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. Enfim o debate sobre ação afirmativa. In: Proposta. *Ação afirmativa: eu apoio*. ano 30, n. 96, pp. 28-35, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Revisitando o dossiê sobre ação afirmativa: reflexões sobre ação afirmativa, justiça distributiva e diversidade no Brasil. *Econômica* (Niterói), v. 16, p. 9-17-17, 2014.

\_\_\_\_\_. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, v. 19, p. 7-17, 2018. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_issues&pid=1679-3390&lng=pt&nrm=isso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_issues&pid=1679-3390&lng=pt&nrm=isso)

HIRT, Carla e GHIBAUDI, Javier Walter. Da integração moderna à (des)integração neoliberal: Estado e território no Brasil por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2003-2019). In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XX, 2023, Belém – PA. *Anais* [...] Belém, 2023, p. 01-17.

HOFBAUER, Andreas. Racismo na Índia? Cor, raça e casta em contexto. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº16, p. 153-191, janeiro - abril de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (Ibase). *Cotas raciais: por que sim?*/uma publicação do Ibase. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ibase, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Atlas do espaço rural brasileiro*, Coordenação de Geografia, 2. ed., Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 324 p. Disponível em: <liv101773\_pre\_textual.pdf (ibge.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário*. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. 125 p. Disponível em: <base\_de\_informacoes\_por\_setor\_censitario\_universo\_censo\_2010.pdf (ipea.gov.br) >

\_\_\_\_\_. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. n.41. 2019. 12p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *GOV.BR*- Ministério da Educação, 2023. Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades. Disponível em: [Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/inep-2023/inep-2023-03-05) Acesso em 05 de mar. de 2024.

\_\_\_\_\_. *Censo da Educação superior 2014*. Sinopse Estatística. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. *Censo da Educação superior 2015*. Sinopse Estatística. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. *Censo da Educação superior 2022*. Notas Estatística. Brasília, 2023.

INSTITUCIONAL UFRRJ, 2019. História da UFRRJ. Disponível em: <https://institucional.ufrrj.br/ccs/historia-da-ufrrj/>.

KALY, Alain Pascal. Le Brésil rattrapé par les piliers de l'éthno-racialisation des sciences : le séculaire négationniste des sciences humaines et sociales. *Sociocriticism*, Vol XXXVI, N 1, 2022. Disponível em: <<http://interfas.univ-tlse2.fr/sociocriticism/3277>>.

KAMEL, Ali. *Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. 143p.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

LEANDRO, Maria Isabel dos Santos. *A implementação da Lei 12.711/2012 no âmbito da universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: caminhos e descaminhos*. 2021. 191 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica; Nova Iguaçu, 2021.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamound, 2010, p. 369-412.

\_\_\_\_\_. Future-se e a supressão da autonomia universitária. FEPESP, 12 de fev. 2020. Disponível em: <http://fepesp.org.br/artigo/future-se-e-a-supressao-da-autonomia-universitaria-por-roberto-leher/>

LIMA, Kátia. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n.1, p.86-94, jan./jun.2011.

LIMA, L. L; D’ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOBÃO, Nice. *Projeto de Lei nº 73 de 1999*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, ANO LIV-Nº045. Brasília- DF, 16 de março de 1999. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4545850&ts=1681950182617&disposition=inline>>.

LOPES, Luís Augusto. Future-se: elucidando mais uma tentativa de privatização das universidades públicas brasileiras. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v.38, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-469825070>. Acesso em 25 de abril de 2024.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

MACEDO, Arthur R.; [et.al]. Educação Superior no Século XXI e a Reforma Universitária Brasileira. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 127-148, abr/jun, 2005.

MACHADO, Vanessa. *Lei de cotas no ensino superior e racismo institucional: conhecendo o trâmite legislativo da Lei 12.711/2012*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2020.

MAGALHÃES, Wallace Lucas. A. “*Lei do boi*” como estratégia da burguesia rural: o caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1968-1985). 2015. 177 p. Dissertação ( Mestrado em História) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2015.

\_\_\_\_\_. “lei do boi” e a relação entre educação e propriedade: o caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. *Tempos Históricos*, v 21, p. 434-464, 2017.

\_\_\_\_\_. Reforma *agrária se faz com homens, não com a terra*: a “Lei do Boi” como estratégia de reprodução social dos grupos dominantes agrários (1968-1985). 2020. 308 p. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2020.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas de “inclusão”: a “lei do boi” e o acesso ao curso de agronomia da ufrj (1968-1985)*. Anais III CINTEDI... Campina Grande: Realize Editora, 2018. Disponível em: <<https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/44954>>. Acesso em: 08/02/2024

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. Políticas, gestão e direito a educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção. *Acta Scientiarum Education*, Maringá, v. 40, n. 1, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/37669>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

MANCEBO, Deise. Reforma da Educação Superior no Brasil: análise sobre a transnacionalização e privatização. *Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 7, n. 21, p.103-123, maio./ago. 2007.

\_\_\_\_\_. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. *REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO (ONLINE)*, v. 56, p. 62-84, 2018.

MARQUES, Waldemar. Brasil, terra de contrastes. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 749-771, nov. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772014000300011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772014000300011&script=sci_abstract&tlng=pt).

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. In: *Terra Livre*, São Paulo, Ano 18, n. 19, jul.- dez. 2002, p. 95-112.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 30, n.106, p-15-35, jan./ abr. 2009.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/O-Cativeiro-da-Terra-Jos%C3%A9-de-Souza-Martins-1.pdf>. Acesso e 03 de junho de 2024.

MENICUCCI, Telma. *Políticas sociais*: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGISP). Atualização da lei de cotas para o ingresso ao ensino superior é sancionada pelo presidente Lula. Agência Gov, 2023. Disponível em: [Link: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/atualizacao-da-lei-de-cotas-para-o-ingresso-ao-ensino-superior-e-sancionada-pelo-presidente-lula](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/atualizacao-da-lei-de-cotas-para-o-ingresso-ao-ensino-superior-e-sancionada-pelo-presidente-lula). Acesso em: 30 de abril de 2024.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006. Editora UFPR.

MOEHLECKE, Sabrina. Propostas de Ações Afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior. 179 f. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, pp. 197-21, São Paulo, Autores Associados e Fundação Carlos Chagas, n. 117. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>.

\_\_\_\_\_. Políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*, v.39, n.137, p. 461-487, maio/ago. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000200008>>.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo, Editora Contracorrente, 2020.

MOURA, Aline de Carvalho; CRUZ, Andreia. A Reforma Universitária de 1968 pelas lentes de Florestan Fernandes. In: EDUCERE - XV Congresso Nacional de Educação, 2021, Paraná. *ANAIIS Inspirações, Espaços e tempos da educação*. EDUCERE. Curitiba, 2021. p. 12951-12960.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais e o agravamento da desigualdade social: considerações acerca do governo Bolsonaro. *RTPS –Rev. Trabalho, Política e Sociedade*, Vol. 7, nº 12, p. 01-19, 2022.

\_\_\_\_\_. Ensino Superior e produtividade acadêmica em tempos de pandemia. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*. Rio de Janeiro, V. 6 – N. Especial – pag. 222 – 244 – (jun. – out. 2020): “Educação e Democracia em Tempos de Pandemia”. DOI: <https://doi.org/10.12957/riac.2020.51813>.

NASCIMENTO, Abdias. *Projeto de Lei nº 1.332, de 1983*. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da constituição da república. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1983. Disponível em:< Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3ed., São Paulo: Perspectivas, 2016.

NASCIMENTTO, Álvaro Pereira do. Caminhos de negros: vida, trabalho e desenvolvimento urbano no pós abolição (Nova Iguaçu, 1880-1980). *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História* – ANPUH, São Paulo, julho 2011.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. O genocídio no terceiro milênio. In: NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3ed., São Paulo: Perspectivas, 2016.

NESIAH, D. *Discrimination with reason?* The policy of reservations in the United States, India and Malaysia. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; FERES JÚNIOR, João. Ação Afirmativa: Normatividade e Constitucionalidade. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D. e PIOVESAN, F.[Coord]. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2008.

NORÕES, Katia Cristina. Cotas raciais ou sociais? Trajetória, percalços e conquistas na implementação de Ações Afirmativas no ensino superior público – 2001 a 2010. 2011. 300 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação; Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2011.

NÚCLEO DE ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS E INDÍGENAS do Instituto Federal do Rio de Janeiro (NEABI-IFRJ). 20 anos de Cotas Raciais: Conquistas e Desafios do Movimento Negro. Youtube, 18 de nov. de 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=fvEb\\_OLcrMY](https://www.youtube.com/watch?v=fvEb_OLcrMY).

NUNES, Adelina M. B. *Branquitude e os privilégios de raça no ensino superior: “A gente foi formado com conteúdo limitados, e agora você está como formador, e aí? Você vai só reproduzir?”*. 1 ed, Curitiba: Appris, 2023.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Serpa de (1985). A Comissão Nacional de Vestibular Unificado (CONVESU): origens e papel normativo. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 11, p. 13-19, jan./jun.

OLIVEIRA, D. e; YAMAJI, Fábio M. O sistema de reserva de vagas da UFSCar. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e; MORAIS, Danilo de Souza, (org.). *Ações afirmativas: Perspectivas de pesquisas de estudantes da reserva de vagas*. São Carlos: EduFSCar, 2015.

OLIVEIRA, Dennis de. Acabar com a Seppir não reduz gastos e é retrocesso no combate ao racismo. Portal Geledés, 2015. Disponível em: [Acabar com a Seppir não reduz gastos e é retrocesso no combate ao racismo \(geledes.org.br\)](https://geledes.org.br/acabar-com-a-seppir-nao-reduz-gastos-e-e-retrocesso-no-combate-ao-racismo/). Acesso em: 13 de maio de 2024.

OLIVEIRA, João Henrique. UFRRJ: onze décadas de transformações. INSTITUCIONAL UFRRJ, 2020. Disponível em: [CCS \(ufrrj.br\)](https://ccs.ufrrj.br/). Acesso em: 14 de fev. de 2024.

\_\_\_\_\_. UFRRJ regulamenta ações afirmativas na pós-graduação. INSTITUCIONAL UFRRJ, 2021. Disponível em: [UFRRJ](https://ufrrj.br/). Acesso em: 01 de mar. De 2024.

OLIVEIRA, Leandro Dias. A construção da “Cidade Sustentável”: um estudo de caso sobre Seropédica (Rio de Janeiro, Brasil). *The Overarching Issues of the Europe an Space: Society, Economy and Heritage in a Scenario...*Porto: Flup, 2017, pp.301-311. Disponível em: [16171.pdf \(up.pt\)](https://16171.pdf.up.pt). Acesso em 20 de mar. de 2024.

OLIVEIRA, Luiz Fernandes de. *História da África e dos Africanos na Escola: desafios políticos, epistemológicos e identitários para a formação dos professores de História*. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2012.



OLIVEIRA, Olivia Chaves. A Democratização Da Educação Superior E As Ações De Assistência Estudantil Na História Da Universidade Federal Rural Do Rio De Janeiro (UFRRJ). 2021. 260 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Nova Iguaçu-RJ, 2021.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de; COSTA, Ricardo Dias da. Ação afirmativa, educação superior e lei de cotas no Brasil: reflexões sobre lei 12.711/2012 e o OPAA. *Revista Ensaios e Pesquisa em Educação* – 2016.2 / vol. 01, p. 119-128.

OREIRO, J L e Paula, F. *Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social*, 2009. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/18.pdf>>.

ORGANIZAÇÃO COMUNISTA INTERNACIONALISTA (OCI). *Todos Têm Direitos Iguais Na República Democrática*. Organização Comunista Internacionalista (Esquerda Marxista), 30 de maio de 2006. Disponível em: <https://www.marxismo.org.br/todos-tem-direitos-iguais-na-republica-democratica/>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

PACHECO E SILVA, Antônio Carlos. *Anais da Assembleia nacional Constituinte (1934)*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8228>. Acesso em 06/08/2024.

PAIVA, A. R.; ALMEIDA, L. C. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, A. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC - Rio, Pallas, 2010. p. 75-115.

PINHEIRO, Luiz Felipe; OLIVEIRA, João Henrique. Rural é a primeira universidade do RJ a ter cotas para trans, quilombolas e refugiados na pós-graduação. INSTITUCIONAL UFRRJ, 2023. Disponível em: [UFRRJ](http://www.ufrrj.br).

PINTO, Ana Flávia Magalhães. *Imprensa negra no Brasil do Século XIX*. São Paulo: Selo Negro, 2010.

PORTO-GONÇALVES, C.; LEÃO, P. Terra, Violência e Conflito na Formação territorial brasileira: tensões territoriais na ruptura política (2015 - 2019). In: *Revista ANPEGE*, v. 16, n. 29, 2020.

PREDES, Fabiane da Silva de Lemos. A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): consensos e dissensos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). 161 f. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - Seropédica, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2848766](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2848766) Acesso em: 29 fev. de 2024.

RAWLS, J. Uma Teoria da Justiça. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RELATÓRIO - PESQUISA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS. Defensoria Pública da União (DPU)



/Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), 2022. Disponível em: <https://abpn.org.br/relatorio-pesquisa-sobre-a-implementacao-da-politica-de-cotas-raciais-nas-universidades-federais>. Acesso em 19 de abril de 2024.

SANTOS, Adilson Pereira dos. *Gestão Universitária e a Lei de Cotas*. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2020b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 23, 2005, 137-205.

SANTOS, Bruna Oliveira dos. Racismo e forma de sociabilidade capitalista: breves notas. In: Congresso de Pesquisadores/as Negros/as, IV, 2023, Maceió-Al. *Anais [...]* Maceió, 2023, p. 01-13. Disponível em: <https://www.copenenordeste2023.abpn.org.br/anais/trabalhos/lista>. Acesso em 24 de abril de 2024.

SANTOS, Renato E. N. dos. A questão racial e as políticas de promoção da igualdade em tempos de golpe: inflexão democrática, projetos de nação, políticas de reconhecimento e território. *Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, Dossiê “Conjuntura no Brasil: retrocessos sociais e ações de resistência”*, n. 42, v. 4, p. 200-224, mês dez, 2020a.

\_\_\_\_\_. *Rediscutindo o Ensino de Geografia: Temas da Lei 10.639*. 2009 (Mimeo) v-Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/545089936/Renato-emerson-Livro-CEAP-Rediscutindo-o-Ensino-Da-Geografia-CD-pdf-1-19>>

SANTOS, Sales Augusto dos. *Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas*. 2007. 554 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília/UnB, Brasília, 2007. Disponível em: <Formas de Resistência dos Afro-brasileiros Contra o Racismo até (unb.br)>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. A Lei no 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE (SECAD). *Educação anti-racista: caminhos abertos pela lei federal n 10.639/03*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC-SECAD), 2005. p. 21-38.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (SESu). Relatório de Acompanhamento da Lei de Cotas no âmbito das Universidades Federais, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-superior/arquivos-1/RELATORIO\\_LEI\\_COTAS.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-superior/arquivos-1/RELATORIO_LEI_COTAS.pdf). Acesso em: 05 de mar. de 2024.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SEPPIR). *GOV.BR* – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2016. Em 3 anos, 150 mil negros ingressaram em universidades por meio de cotas. Disponível em: [Em 3 anos, 150 mil negros](#)

[ingressaram em universidades por meio de cotas — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 05 de mar. de 2024.

SEFTON, Tom. Distributive and Redistributive Policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SENKEVICS, Adriano Souza. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 44, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634201844182839>>.

SEKI, Allan. Apontamentos sobre a financeirização do ensino superior no Brasil (1990-2018). *Germinal: Marxismo E educação Em Debate*, 13(1), 48–71, 2021.

SEPPIR, III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Manual de orientações para as Conferências Estaduais, Brasília, 2013. Disponível em: <manual\_conapir\_agosto\_2013.pdf (ipea.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. R. S. da.; SILVA, R. S. da. A história do negro na educação: entre fatos, ações e desafios. In: Revista da FAEEBA – *Educação e Contemporaneidade*. Salvador, v.14, n. 24. p. 193-204, jul./dez., 2005.

SILVA, Lúcia Helena Pereira. Hildebrando de Goes e sua leitura sobre História da Baixada Fluminense. *Ágora*. Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 107-119, jan./jun. 2019. Disponível em: [Ágora \(unisc.br\)](#). Acesso em 19 de mar. de 2024.

\_\_\_\_\_. De recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história. *Recôncavo: Revista de História da UNIABEU*, Volume 3, Número 5, Julho - dezembro de 2013.

SILVA, Maria A. Ações afirmativas para o povo negro no Brasil. In: Vários autores. *Racismo no Brasil*. São Paulo, Petrópolis / Abong, 2002.

SILVA. Martins Fernando Luiz. In: Ações Afirmativas: Políticas Públicas contra as desigualdades Raciais. Coleção políticas da cor. Ed. DP & A, 2003

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e; MORAIS, Danilo de Souza, (org.). *Ações afirmativas: Perspectivas de pesquisas de estudantes da reserva de vagas*. São Carlos: EduFSCar, 2015.

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva. Negros na universidade e produção do conhecimento. In: SILVA, Petronilha B.G; SILVÉRIO, Valtér R. (Org). *Educação e Ações Afirmativas: Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. 270 p.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. *A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural*. 2011. 223 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2011.

SISS, Ahyas. *Afro-Brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas*. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: PENESB, 2003.

SISS, A.; et. al. Ações afirmativas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. In: SISS, A.; MONTEIRO, A. J. de J. (Orgs.) *Negros, Indígenas e a Educação Superior*. RJ: Quartet: Edur, 2010.

SISS, Ahyas e PACE, Ângela Ferreira. A UFRRJ E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.711/2012: RAZÕES DE RAÇA E CLASSE. In: OLIVEIRA, Otair Fernandes; SISS, Ahyas (Org.) *Cadernos do GEA* - n. 8 (jul./dez. 2015). Rio de Janeiro. p.48-62. Disponível em: <<https://flacso.org.br/files/2016/12/Cadernos-do-GEA-N8-OPAAS.pdf>> Acesso em: 15 de fev. de 2024.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, José Geraldo de. 10 anos da Seppir: Políticas inovadoras no cenário federal, a visão dos ministros da Igualdade Racial. Fundação Perseu Abramo –Partido dos Trabalhadores, 2013. Disponível em: [10 anos da Seppir: Políticas inovadoras no cenário federal, a visão dos ministros da Igualdade Racial - Fundação Perseu Abramo \(fpabramo.org.br\)](https://www.fpabramo.org.br/10-anos-da-seppir-politicas-inovadoras-no-cenario-federal-a-visao-dos-ministros-da-igualdade-racial). Acesso em 14 de maio de 2024.

SOUZA, Maria Luisa de. *Conjuntura social – Movimentos sociais e política social. Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. São Paulo. Cortez, 1987.

SOUZA, Renan Arjona de. O significado social dos cursos de licenciatura do campus Nova Iguaçu da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro para a baixada fluminense. 2016. 140 p. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu-RJ, 2016.

\_\_\_\_\_. O significado social da expansão do ensino superior para a Baixada Fluminense-RJ. 2022. 268 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu-RJ, 2022.

SOWELL, Thomas. *Ação Afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É Realizações Editora, 2017.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

TREIN, Eunice; RODRIGUES, José. O mal-estar na academia: produtivismo científico, o fetichismo do conhecimento-mercadoria. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro: ANPED; Campinas: Autores Associados, v. 16, n. 48, p. 769-819, set./dez. 2011.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação e superior no século XXI: visão e ação*. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 1998.

\_\_\_\_\_. *Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década: 2011-2020*. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Ata do Conselho Universitário. 2012. Disponível na sala da Secretaria dos Órgãos Colegiados. UFRRJ. Seropédica: Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Deliberação do Conselho Universitário. 2012. Disponível na sala da Secretaria dos Órgãos Colegiados. UFRRJ. Seropédica: Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Entenda o sistema de cotas étnico-raciais vigente no Brasil e os debates sobre o assunto na Rural. Pró-reitoria de Graduação. *Jornal da Graduação*. n. 3, Ano. II, Seropédica: UFRRJ, 2012.

\_\_\_\_\_. Universidade Rural estuda novas Políticas de Ações Afirmativas. Pró-reitoria de Graduação. *Jornal da Graduação*. n. 6, Ano. I, Seropédica: UFRRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. Matrícula na Rural. Pró-reitoria de Graduação. *Jornal da Graduação*. n. 2, Ano. III, Seropédica: UFRRJ, 2013.

\_\_\_\_\_. Doutor em Ciências Políticas, Otair Fernandes, fala a respeito das cotas sociais nas universidades brasileiras. Pró-reitoria de Graduação. *Jornal da Graduação*. n. 3, Ano. II, Seropédica: UFRRJ, 2012.

\_\_\_\_\_. DEG faz o balanço socioeconômico dos ingressantes. Boletim Informativo-Decanato de Graduação, nº 5, Seropédica, setembro de 2010, p. 1-6. Disponível em: [boletim\\_d.pdf \(ufrj.br\)](#). Acesso em 08 de mar. de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Cerimônia de Posse do Magnífico Reitor Roberto Leher. Youtube, 29 de fev. de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AoQrbmLfrhE>.

VAINER, Carlos. *Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos, Fundiários Urbanos*. Programa Nacional de Capacitação das Cidades/ Conselho Nacional das Cidades/ Ministério das cidades. Organizado pelo GT conflitos fundiários Urbanos. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/VAINER-2007-Seminario-Nacional-Prevenção-e-Mediacao-de-Conflitos-Fundiarios-Urbanos.pdf>> Acesso em: 02 de set.de2023.

VERDÉLIO, Andreia. Atualização da Lei de Cotas inclui quilombolas e reduz teto de renda. Agência Brasil, Brasília, 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-11/atualizacao-da-lei-de-cotas-inclui-quilombolas-e-reduz-teto-de-renda>. Acesso em 30 de abril de 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2005.

VIEIRA, Paulo Alberto dos Santos. *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

WALTENBERG, Fábio D. *Cotas nas universidades brasileiras: a contribuição das teorias de justiça distributiva ao debate*. Sinais Sociais/Serviço Social do Comércio. Departamento Nacional – vol.2, n.4 (maio/agosto. 2007) – Rio de Janeiro, 2006.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel e FAVARETO, Arilson. A Singularidade do Rural Brasileiro: Implicações para as Tipologias Territoriais e a Elaboração de Políticas Públicas. In: Miranda, C.; Silva, H. (org.) *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília, IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; (v.21). p. 413-464.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do Marco Histórico das políticas públicas de ações afirmativas: perspectivas e considerações. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC/SECAD, 2005.

WEISSKOPF, Thomas E. A experiência da Índia com ação afirmativa na seleção para o ensino superior. In: ZONINSEIN, Jonas e FERES JR, João (Org.). *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

WU, Xun. *et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YAKOVLEVA, Natalya G.; Miglioli, Aline Marcondes. Financeirização da Educação: uma síntese do problema. *Revista Fim do Mundo*, n.7, p. 29-46, 2022.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. (Tradução de Alexandre Morales). *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006, p. 139-190.