



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
INTERDISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL
E DIREITOS HUMANOS

MAURICIO DIAS DOS SANTOS

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA:
O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS
AFIRMATIVAS NO ÂMBITO DA UFT**

Palmas/TO
2020

MAURÍCIO DIAS DOS SANTOS

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA:
O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS
AFIRMATIVAS NO ÂMBITO DA UFT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Paulo Fernando de Melo Martins

Palmas/TO
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S237d Santos, Maurício Dias dos.

A democratização da universidade pública: o impacto orçamentário na efetivação das políticas afirmativas na UFT. / Maurício Dias dos Santos. – Palmas, TO, 2020.

131 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2020.

Orientador: Paulo Fernando de Melo Martins

1. Políticas Afirmativas. 2. Educação Superior. 3. Cotas. 4. Pnaes. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

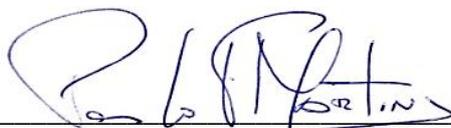
MAURÍCIO DIAS DOS SANTOS

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA:
O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO
ÂMBITO DA UFT**

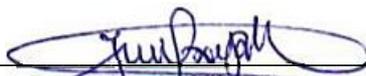
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 28 de abril de 2020

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Paulo Fernando de Melo Martins, UFT
Orientador e presidente da Banca



Prof. Dr. José Wilson Rodrigues de Melo, UFT
Examinador interno



Prof. Dr. George França dos Santos, UFT
Examinador externo



Prof. Dr. Kherley Caxias Batista Barbosa, UFT
Examinador externo

Palmas/TO, 2020

*A todos que, de uma forma ou de outra,
colaboraram para este projeto.*

Se quisermos tomar a universidade pública por uma nova perspectiva, precisamos começar exigindo, antes de tudo, que o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político, o que só é possível se a educação for considerada um direito e não um privilégio, nem um serviço (CHAUI, 2003, p. 11).

RESUMO

Este trabalho tem por fim compreender a efetivação das políticas afirmativas a partir de medidas restritivas no orçamento da Universidade Federal do Tocantins entre 2016-2019, no contexto da democratização do ensino superior público. Para tanto, se adota o enfoque crítico-dialético com base numa abordagem qualiquantitativa de microdados de pesquisas oficiais consolidadas nacionalmente. O resultado da investigação demonstra que à medida que a Lei de Cotas tende espelhar a composição populacional, a Universidade absorve os fatores sociodemográficos locais, aumentando sua dependência financeira em relação aos repasses do governo para manter as políticas de assistência estudantil. Essa relação revela um sintoma agudo da crise institucional da universidade pública, uma vez que a gradual dependência financeira convive com o gradual processo de restrições no orçamento, ocasionando um esvaziamento das políticas afirmativas como um todo.

Palavras-chave: Políticas Afirmativas. Financiamento da Universidade Pública. Democratização da Educação Superior.

ABSTRACT

This work aims to understand the effectiveness of affirmative policies from restrictive measures in the budget forecast of the Federal University of Tocantins between 2016-2019, in the context of the democratization of public higher education. To this end, the critical-dialectical approach is adopted based on a qualitative and quantitative approach to microdata from official nationally consolidated research. The result of the investigation demonstrates that as the quota law tends to mirror the population composition, the University absorbs local sociodemographic factors, increasing its financial dependence on government transfers to maintain student assistance policies. This relationship reveals an acute symptom of the institutional crisis of the public university, since the gradual financial dependence coexists with the gradual process of budget restrictions, causing an emptying of affirmative policies as a whole.

Keywords: Affirmative Policies. Public University Funding. Democratization of Higher Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Prouni: Evolução de bolsas ofertadas	91
Figura 2- Fies: Evolução de contratos concedidos	92
Figura 3- IES: Evolução nas matrículas	92
Figura 4- Universidades Federais: Evolução de cursos, vagas e matrículas	93
Figura 5- Sistema de Cotas nas IFES	95
Figura 6- Evolução nas matrículas IFES da região Norte	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Graduandos: tipo de escola de ensino médio cursada	96
Tabela 2- Graduandos: por renda familiar bruta	96
Tabela 3- Graduandos: por renda mensal familiar per capita.....	97
Tabela 4- Graduandos: por raça ou cor	98
Tabela 5- População: por raça ou cor	98
Tabela 6- Evolução recursos do Pnaes	101
Tabela 7- Graduandos e população: por raça ou cor	103
Tabela 8- Graduandos e população: renda familiar bruta.....	104
Tabela 9- População: renda média domiciliar por Região	104
Tabela 10- Graduandos: randa familiar per caoita por Região	105
Tabela 11- Graduandos: renda per capita familiar por composição social e sexo	105
Tabela 12- Orçamento Pnaes 2020 por Região	106
Tabela 13- UFT: cursos de graduação presenciais por campus	108
Tabela 14- Composição social graduandos UFT e população tocantinense	111
Tabela 15- UFT: graduandos por tipo de escola que cursou o ensino médio.....	112
Tabela 16- UFT: composição social graduandos do ensino médio público	112
Tabela 17- UFT: graduandos segundo faixa de renda familiar	113
Tabela 18- UFT: Orçamento Pnaes	114
Tabela 19- UFT: estudante beneficiados com assistência estudantil	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Consepe	Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão
Consuni	Conselho Universitário
Fonaprace	Fórum Nacional Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
GATS	Acordo Geral de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
Proest	Pró-reitoria de Assuntos Estudantis
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional da Assistência Estudantil
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PNE	Plano Nacional de Educação
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SISU	Sistema de Seleção Unificado
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisprouni	Sistema Programa Universidade Para Todos
Sisfies	Sistema Financiamento Estudantil
TO	Estado do Tocantins
UFT	Universidade Federal do Tocantins
Unitins	Universidade do Tocantins
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo
Unicamp	Universidade de Campinas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Problema de pesquisa.....	16
1.1.1	Hipótese.....	17
1.1.2	Delimitação de escopo.....	17
1.1.3	Justificativa.....	18
1.2	Objetivos.....	19
1.2.1	Objetivo geral.....	19
1.2.2	Objetivos específicos.....	19
1.3	Metodologia.....	20
1.3.1	Metodologia da Pesquisa.....	20
1.3.2	Procedimentos Metodológicos.....	22
1.4	Estrutura da Dissertação.....	23
2	A UNIVERSIDADE NO SÉCULO XXI.....	24
2.1	A predominância da crise institucional.....	26
2.2	Descapitalização da universidade pública.....	27
2.3	Transnacionalização da educação superior.....	30
2.4	Descaracterização da identidade universitária.....	32
2.3.1	Mudança na relação conhecimento acadêmico e sociedade.....	32
2.3.1	Fim da capacidade da universidade em definir um projeto de país.....	34
2.3.3	Mudança no processo de ensino-aprendizagem.....	37
3	REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 2005 E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTRADIÇÕES, DERROTAS E CONQUISTAS.....	39
3.1	O PROUNI e o crescimento das instituições privadas.....	40
3.2	A reestruturação das universidades federais.....	45
3.3	Expansão da educação superior: lógica privatista da massificação.....	51
4	DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DIFERENTES PARÂMETROS.....	54
4.1	Democratização no sentido de massificação.....	55
4.2	Democratização no sentido de igualdade de oportunidades.....	60
4.3	Democratização no sentido de igualdade institucional.....	64
4.4	Democratização no sentido da utilidade dos diplomas universitários.....	66
4.5	Democratização e massificação: considerações pertinentes em relação ao risco da banalização do ensino superior.....	68

5	DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS AFIRMATIVAS.....	69
5.1	Concepção contemporânea de direitos humanos.....	70
5.2	Políticas afirmativas na perspectiva contemporânea dos direitos humanos.....	74
5.3	Ação afirmativa pelo mundo, história e conceito.....	76
5.3.1	Casteísmo e a reserva de vagas na Índia.....	77
5.3.2	Políticas de ação afirmativas no EUA.....	80
5.3.3	Racismo estrutural velado e as cotas no Brasil.....	86
6	POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	90
6.1	O sistema de cotas e as mudanças no perfil discente universitário das IFES.....	94
6.2	O PNAES e as políticas afirmativas para permanência estudantil.....	99
6.3	Desafios para as universidades federais da Região norte do Brasil.....	101
6.4	Análise descritiva políticas afirmativas na UFT.....	107
7	CONCLUSÕES.....	116
7.1	Contribuições da dissertação.....	122
7.2	Trabalhos futuros.....	122
	REFERÊNCIAS.....	123

1 INTRODUÇÃO

A democratização da universidade pública é um grande desafio para a sociedade brasileira. Nas duas primeiras décadas deste século o governo federal implementou políticas voltadas à educação superior na expectativa torná-la acessível a uma população considerada historicamente excluída desse nível de escolarização. Tais iniciativas se fizeram ancoradas na ampliação do número de instituições, na criação de novas vagas e principalmente na adoção de ações afirmativas¹.

Entretanto, as medidas que foram desenvolvidas desvelam uma combinação de contradições. A lógica com que operam tenderam aprofundar a dependência da universidade pública em relação ao Estado, desvaecendo sua autonomia acadêmica e cada vez mais deixando-a vulnerável a projetos governamentais que visam o desaparecimento da educação superior pública como um direito democrático². Atualmente existem elementos que indiquem essa situação.

Nas políticas afirmativas adotadas para democratizar a educação superior no âmbito das Instituições Federais Ensino (IFES) se desponta um sintoma da crise institucional que a universidade pública brasileira manifesta na contemporaneidade. Isto porque, em decorrência de sucessivas restrições orçamentárias nos últimos 03 anos, a manutenção dos programas institucionais de permanência estudantil vem sendo desafiada à medida que a popularização gradual do perfil discente universitário acontece pela via dos critérios determinados pelo sistema de cotas.

Instituído pela Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, o sistema de cotas se traduziu como uma grande conquista para seguimentos populacionais até então pouco representados na educação superior. Ele reúne critérios socioeconômicos, raciais e étnicos para determinar a reserva de 50% das vagas ofertadas nos cursos de graduação a estudantes que tenham cursado

¹ As Reformas Universitárias a partir de 2004 teve o condão de democratizar a educação superior ampliando as possibilidades de acesso nos setores público e privado. Na rede pública, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), e a Política de Cotas; possibilitaram aumento de ingresso de estudantes de escolas públicas, com vagas reservadas para setores de baixa renda e para minorias étnicas. Ou seja, se ver que o intuito desse conjunto de medidas se estruturou não apenas no sentido de preocupar-se em ampliar o sistema de educação superior público, mas como também de levá-lo a diferentes seguimentos da sociedade.

² Para Marilena Chauí (2001, p. 09), fundada na ideia de espaços públicos aptos à reivindicação de direitos, a instituição da democracia no Brasil é extremamente difícil por causa de dois fatores principais: a estrutura autoritária da sociedade brasileira – marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público, e pela hegemonia do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento econômico e social. Esses dois aspectos são visíveis nas políticas educacionais brasileiras, podendo ser percebidos nas dificuldades enfrentadas pela adoção de medidas de cunho inclusivo como as políticas afirmativas.

o ensino médio em escolas públicas. Do total reservado, metade é destinada a quem tem renda familiar de até 1,5 salários-mínimos, na proporção de autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência no estado em que a instituição de ensino estiver instalada. Desde sua entrada em vigor em 2013, essa política vem ocasionando mudanças significativas no perfil discente universitário, em particular oportunizando a camadas mais pobres da população o acesso a esse nível de ensino.

Recentes pesquisas se propuseram a analisar a experiência e os desafios das instituições federais de ensino diante das alterações promovidas pela vigência da Lei de Cotas no perfil discente universitário (SILVA, 2017; NEVES, FARO, SCHMITZ, 2016; HERINGER, HONORATO, 2015; MENDES JUNIOR, 2014). São estudos que demonstram que a viabilidade de políticas engajadas em oferecer oportunidades de acesso necessita da implementação de programas institucionais de apoio estudantil. Alunos oriundos de classes populares apresentam dificuldades para continuar e concluir os estudos, problemas não relacionados somente com questões de ordem econômica, mas também perceptível em outras conotações³.

De acordo Reisberg e Watson (2010, p. 57), a desigualdade de oportunidades com frequência começa muito antes do ensino superior. Estudantes que, por alguma razão, encontram-se em desvantagem, na maioria das vezes são preparados de forma inadequada para cursarem uma universidade. Para os autores citados, as instituições enfrentam não apenas o desafio de ampliar o acesso, mas como também de lidar com as deficiências e desvantagens acumuladas ao longo da vida de seus discentes. Sobretudo, são fatores subjacentes ao ingresso na universidade que, de uma maneira ou de outra, colaboram para aumentar o insucesso durante o percurso na graduação superior escolhida (MAYORGA, SOUSA, 2012). Por isso, as instituições federais de ensino têm ampliado suas políticas internas de assistência estudantil no sentido de atenuar as adversidades perniciosas e nivelar as condições que aferem desvantagens socioeconômicas e culturais.

Para fazer frente aos custos gerados pela implementação de políticas de assistência estudantil, as IFES fazem uso de recursos oriundos de dotações orçamentárias específicas advindas do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Criado em 2007 mediante Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC) que mais tarde foi transformada no

³ Mayorga e Souza (2012) apresentam diversas dificuldades que afligem o percurso de alunos cotistas na universidade, como questões de preconceito, racismo, problemas de apoio familiar, déficit educacional básico etc.

Decreto 7.234 de 2010, seu objetivo sempre esteve calcado em apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial⁴. Desde sua promulgação em forma de decreto presidencial, os valores deste programa repassados às instituições mantiveram-se progressivos até 2016, mas, desde então, vêm decaindo de maneira vertiginosa ano após ano (SILVA, COSTA, 2018).

Nesse sentido, as IFES se veem em meio a uma crise. À medida que a lei de cotas proporciona que estratos sociais menos favorecidos ingressem na educação superior, aumenta a dependência financeira dessas instituições em relação ao Estado. A realidade social e demográfica distinta de cada região faz com que a incidência dessa relação varie entre os estabelecimentos universitários, atingindo de maneira mais contundente instituições menores e localizados em regiões cujos indicadores de desenvolvimento é significativamente mais baixo.

É o caso das universidades federais localizadas nas Regiões Norte e Nordeste, onde a posição geográfica contribui para agravar a situação. São instituições consideradas estratégicas para combater inequidades sociais situadas, pois fatores sociodemográficos desfavoráveis, como, por exemplo, pobreza, desemprego e baixo índice nos níveis de escolaridade, são bem mais expressivos do que em outras regiões do Brasil (BIZERRIL, 2017). Logo, a concentração de discentes socioeconomicamente vulneráveis também é mais notável em instituições ali localizadas.

A Universidade Federal do Tocantins (UFT) é um exemplo específico da afirmação descrita acima. Conforme se denota de dados de pesquisas nacionais sobre o perfil discente universitário (FONAPRACE, 2011, 2016, 2019), desde a entrada em vigor da lei de cotas o número de matrículas nos cursos de graduação de estudantes de baixa renda vem ampliando progressivamente, enquanto que o orçamento destinado aos programas assistenciais não consegue acompanhar as demandas adjacentes no mesmo ritmo.

Dentro desse contexto, o presente trabalho procura fazer uma contribuição na área da efetivação das políticas afirmativas no âmbito da UFT, em especial naquilo que se conjurou como seu objetivo principal que é a questão da democratização do ensino superior público.

⁴ Vale mencionar que o Pnaes foi fruto de várias requisições das IFES (mediante a Andifes e principalmente pelo Fórum Nacional de Pró-reitores em Assuntos Estudantis) diante das dificuldades na manutenção das políticas de permanência dado o descompasso entre o volume de recursos destinados à área e a modificação rápida do perfil dos discentes.

1.1 Problema de pesquisa

Instituído pela Lei 12.711, de agosto de 2012, o sistema de cotas tem colaborado para alterar o perfil discente das universidades federais. Por meio dos critérios estabelecidos para determinar a distribuição da reserva de vagas, grande parte da feição dos ingressantes mudou e atualmente é constituída por alunos de estratos menos favorecidos da sociedade, o que tem contribuído para ampliar a representação de grupos considerados sub-representados na educação superior pública.

Entretanto, inerente ao segmento estudantil mais popular, as universidades absorveram adversidades que por si só não estão em posição de resolver. São circunstâncias sociais subjacentes ao ingresso que, de uma forma ou de outra, carecem de programas institucionais específicos que ajudem o aluno ingressante a concluir com sucesso a graduação por ele escolhida⁵. Assim, à medida que a lei de cotas altera o perfil discente universitário, cresce também a necessidade de recursos para ampliar as políticas assistenciais de permanência estudantil.

Muitas pesquisas têm se dedicado a analisar as mudanças no perfil discente universitário (FONAPRACE, 2019; INEP, 2019). Dentre as mais abrangentes, a cada 4 anos o Fórum Nacional Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) realiza um levantamento dos aspectos socioculturais dos estudantes de graduação das IFES; e anualmente o Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) também fornece dados promissores sobre as características do alunado dos cursos de graduação⁶. Muito embora registrem mudanças consideráveis na feição acadêmica nos últimos anos, ainda é uma questão em aberto a relação da popularização da universidade pública e o aprofundamento de sua dependência financeira em relação ao Estado.

Nesse sentido, o presente trabalho procurou responder a seguinte indagação: de que forma políticas afirmativas para a educação superior pública federal têm sido afetadas por reajustes governamentais de restrições orçamentárias?

⁵ Concluir com sucesso a graduação quer dizer não apenas concluir o curso dentro do prazo determinado exigido na grade curricular, mas levar em conta a qualidade da graduação cursada com base no aprendizado e na capacidade de discernimento teórico e prático.

⁶ O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis congrega pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis de instituições públicas de ensino superior do Brasil. Tem como objetivo formular políticas e diretrizes que permitam a articulação e o fornecimento de ações na área de assuntos comunitários e estudantis em nível regional e nacional.

1.1.1 Hipóteses

1. Depois de entrar em vigor a lei de cotas vem contribuindo decididamente para a mudança do perfil discente universitário;
2. À medida que a lei de cotas altera o perfil discente universitário, aumenta a dependência financeira da universidade em relação à manutenção das políticas institucionais de apoio estudantil;
3. Os critérios estabelecidos pela Lei de Cotas são mais incidentes em instituições localizadas em regiões mais pobres do país, como a UFT, por exemplo.

1.1.2 Delimitação de escopo

O presente trabalho encontra-se delimitado às políticas afirmativas para a educação superior pública federal, com recorte à sua efetivação no contexto espacial da UFT. Neste sentido, excluem-se do estudo outras políticas afirmativas para democratizar o ensino superior, como PROUNI e FIES, por exemplo; assim como também análises sobre sua legitimação, legalidade, constitucionalidade, ou se são justas ou não.

1.1.3 Justificativa

Este estudo partiu de inquietações com base no que se tem percebido a respeito das políticas públicas desenvolvidas para a educação superior no Brasil. Depois de vivenciar um processo de exponencial ampliação, as instituições federais de ensino superior vêm sofrendo com significativos cortes orçamentários, o que as tem desafiado na manutenção de suas atividades essenciais.

Nas duas últimas décadas o ensino superior passou por contundente transformação. Por meio de programas governamentais de fomento à expansão e inclusão, houve um crescimento progressivo no número de matrículas e uma conseqüente evolução na diversidade estudantil. Foram medidas que objetivaram tornar a universidade pública mais democrática e acessível aos diferentes setores da sociedade que compõem a população do país, sobretudo para

grupos considerados historicamente sub-representados nesse nível de ensino (RISTOFF, 2014)⁷.

Dentre as políticas utilizadas para expandir a educação superior no país e torná-la mais acessível a setores outrora pouco representados, Silva e Costa (2018, p. 173) destacam a importância da Lei de Cotas para a transformação do perfil discente universitário da IFES. Os autores apontam que, depois da vigência da ação afirmativa, o ensino superior público federal tornou-se mais inclusivo, sobretudo permitindo um aumento considerável na presença de autodeclarados negros e indígenas.

Entretanto, alertam os autores que a educação superior somente se tornou uma realidade para pessoas de setores sub-representados da sociedade porque a lei de cotas encontrou acolhida nos programas de permanência estudantil (SILVA; COSTA, 2018, p. 173). Um levantamento feito pelo FONAPRACE (2019, p. 131) reforça esse entendimento ao demonstrar um grande contingente de alunos cotistas beneficiários de programas institucionais de apoio estudantil. Portanto, é patente a importância das políticas de assistência estudantil para a efetivação da lei de cotas.

Existem diversos estudos que tratam da importância de políticas de permanência estudantil para se garantir de fato a igualdade de oportunidades na educação superior. De acordo com Reisberg e Watson (2010, p. 57), a concretização da igualdade na educação superior é uma questão complexa, que exige múltiplas avaliações que vão para além da garantia do acesso. Existe padrão nos grupos desfavorecidos que, caso não seja mitigado, tende a influenciar para o insucesso na graduação pretendida.

Dessa forma, ao avaliar a correlação da Lei de Cotas e os programas institucionais de assistência estudantil, este trabalho procurou oferecer um diagnóstico preciso sobre a efetivação das políticas de ação afirmativa como um todo. Sua relevância está em dar subsídios para o desenvolvimento de práticas de gestão mais efetivas diante do fenômeno verificado e, assim, contribuir interventivamente para a defesa da universidade pública e sua promoção para a realização da igualdade de oportunidades.

⁷ Dentre os programas é possível mencionar: Reuni, Fies, Lei de cotas, e o PNAES. Denota-se que são medidas que visavam à ampliação da educação superior aliadas a políticas de inclusão social.

1.2 Objetivos

O trabalho foi elaborado com 1 objetivo geral e 3 específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

O presente trabalho pretende compreender a efetivação das políticas afirmativas para democratização da educação superior sob o olhar das medidas de restrição orçamentária no âmbito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) entre os anos de 2016-2019.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Contextualizar as políticas utilizadas para democratizar o ensino superior, com destaques para sua concretização nos últimos 20 anos;
2. Avaliar o impacto da Lei de Cotas no perfil discente universitário;
3. Analisar a progressão das provisões orçamentárias destinadas à manutenção das políticas de assistência estudantil.

1.3 Metodologia

Seguindo as normativas para mestrado profissional⁸, o presente trabalho pretende constituir-se em estudo de caso sob a forma de dissertação. Para tanto, a pesquisa delimita a questão da democratização do ensino superior público por políticas afirmativas, como cotas e programas institucionais de apoio estudantil, com recorte sobre a experiência da UFT diante das dotações orçamentárias via PNAES⁹.

1.3.1 Metodologia da Pesquisa

O enfoque crítico-dialético foi escolhido para orientar o presente estudo. Consiste numa maneira de compreender a realidade como essencialmente contraditória e em permanente

⁸ Portaria nº17, de 28 de dezembro de 2009, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que regulamento os programas de mestrado profissional.

⁹ De acordo com Chizzotti (2018, p. 1391), o estudo de caso pode ser definido como análise de um ou mais fatos a partir da coleta e registro de dados, no intuito de organizar um relatório ordenado e crítico de uma determinada experiência.

transformação (PIRES, 1997, p. 85). Uma forma de interpretar um dado fenômeno a partir da totalidade concreta que o cerca, e sob uma perspectiva histórica.

A dialética marxista surge como uma tentativa de superação da dicotomia sujeito/objeto (NETTO, 2011, p. 23). O paradigma objetivista que se consolidou na ciência primando pela neutralidade absoluta do pesquisador se viu ineficiente ante a complexidade de explicar fenômenos relacionados à natureza social humana. O papel do sujeito é essencialmente ativo, capaz de entender a realidade não apenas por conta da dada aparência, como também investigando sobre sua essência, estrutura e dinâmica.

Fica claro desde então que o enfoque crítico-dialético não despreza o lado subjetivo na condução do processo de criação do conhecimento científico. Essa característica, contudo, não exclui por completo a objetividade como instância de verificação da verdade, pois que sua formulação pressupõe sempre iniciar a partir dos elementos que a prática social oferece ao longo de um dado período histórico. É possível compreender a realidade como um processo dinâmico na qual o pesquisador utiliza-se de sua capacidade criativa para “apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas” (MARX *apud* NETTO, 2011, p. 25).

Este parece ser o método mais adequado visto o objeto de estudo que se pretende investigar. A universidade pública se concebe como um espaço de disputa, que apresenta discursos antagônicos sobre seu papel. Ao mesmo tempo em que a educação superior pública de qualidade é idealizada como direito destinado a todos, percebe-se que o ambiente que a realiza ainda é reduto de uma parcela caracterizada da população. É preciso desvelar quais interesses estão imbuídos nos distintos argumentos, notadamente diante do que se convencionou chamar democratização do ensino superior por políticas afirmativas.

Com a definição do método escolhido, a pesquisa foi realizada tendo em vista os seguintes pontos de vista:

a) Sob o ponto de vista da forma de abordagem do problema:

- A abordagem direciona-se para uma pesquisa qualitativa, pois pretende focalizar no caráter subjetivo do objeto de estudo. A finalidade do presente trabalho é a compreensão do fenômeno observado por meio da contradição dinâmica dos fatos e a atividade criadora dos sujeitos diante de posições contraditórias. Trata-se de uma orientação que privilegia entender o significado das relações que se ocultam nas estruturas sociais e são capazes de responder a problemática de pesquisa levantada (CHIZZOTTI, 2018).

É importante ressaltar que, ao adotar tal abordagem, o autor renuncia à possibilidade de verificar ou atribuir regularidades universais e permanentes nos vínculos sociais. A complexidade da realidade humana impõe a adoção de métodos e técnicas distintos de modelos experimentais, marcados por generalizações. As ciências sociais têm sua especificidade, e é justamente em seu objeto que essa característica singular é resguardada: a ideia é compreender os diversos aspectos do objeto de pesquisa com base em estruturas específicas que valorizem modelos qualitativos para a coleta dados, sem, entretanto, pretender neutralidade objetiva absoluta.

b) Sob o ponto de vista de sua natureza

- Tratou-se de uma pesquisa aplicada. Este tipo de pesquisa objetiva gerar conhecimento para aplicação prática, isto é, dirigidos à solução de problemas específicos. No caso em questão, o problema de pesquisa investigado se justifica no intuito de oferecer subsídios para que a gestão universitária da UFT tenha uma visão mais holística sobre a efetivação das políticas afirmativas voltadas à democratização do ensino superior público.

c) Sob o ponto de vista de seus objetivos

- Com base nos objetivos delineados, o presente trabalho se efetiva como uma pesquisa descritiva, cuja ideia é fazer uma descrição do fenômeno analisado. Esse tipo de estudo exigiu do investigador uma série de informações sobre o objeto no intuito de compreender os diversos *insights* que se conectam à sua totalidade. Nesse sentido, a estrutura descritiva foi organizada com um total de quatro seções, sendo: introdução; conteúdo teórico-conceitual; caracterização do objeto e considerações finais.

1.3.2 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa de abordagem qualitativa favorece técnicas peculiares que ajudam na descoberta e compreensão dos fatos. Dentre tais artifícios é possível mencionar a análise de conteúdo, além de outros com os quais se pode reunir um volume significativo de informações originais e relevantes, não filtrados por conceitos operacionais e nem por índices puramente quantitativos (CHIZZOTTI, 2018). Nesse aspecto, para corroborar a presente pesquisa em primeiro momento foi feita uma análise de conteúdo. Trata-se de uma técnica de coleta de dados

a partir de fontes documentais. Foram estudados documentos normativos, relatórios institucionais, além de microdados de pesquisas quantitativas, informações obtidas em websites oficiais via internet.

1.4 Estrutura da Dissertação

O arranjo estrutural foi constituído para embasar o presente trabalho quando escrito em forma de dissertação. É sempre importante lembrar que essa formatação privilegiará o tipo de pesquisa determinado para a condução do estudo (pesquisa descritiva), sob a perspectiva do objetivo que se pretende alcançar (compreender).

Dessa forma, o trabalho está organizado em sete seções correlacionadas. O Capítulo 1, introdução, apresenta por meio de sua contextualização o tema proposto neste trabalho. Da mesma forma, são estabelecidos os resultados esperados por meio da definição de seus objetivos e apresentadas as limitações do trabalho permitindo uma visão clara do escopo proposto.

O Capítulo 2 apresenta uma abordagem sobre as crises da universidade pública segundo o entendimento de Boaventura Santos. Nesta parte, esboça-se a ideia de que neste século as instituições de ensino superior públicas conjugaram suas crises na decadência da autonomia institucional da universitária em relação à dependência financeira que têm perante o Estado. Esse processo procurou descaracterizar a universidade pública e reformular sua identidade original, com consequências para mudanças ainda pouco avaliadas em suas atividades essenciais de ensino, pesquisa e extensão.

O Capítulo 3 demonstra como a reforma do ensino superior no início do século se constituiu com base num projeto social-democrata¹⁰, que deseja viabilizar financeiramente a educação superior privada e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento da universidade pública imprimindo uma qualidade que desafie o setor privado a oferecer um melhor ensino a partir dos critérios definidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) do MEC.

O prosseguimento dessa diretriz procurou o estabelecimento de uma democratização do ensino superior a partir da articulação dos processos de ingresso, permanência e desenvolvimento de ações voltadas para a qualidade do ensino pautado no apoio à pesquisa e

¹⁰ De acordo com definição do site *Encyclopedia Britannica*, a social democracia é uma ideologia política de centro-esquerda que apoia a intervenção do Estado para promover justiça social dentro do sistema capitalista, são políticas de bem-estar social que surgiram no final do século XIX na tentativa de prover uma distribuição de renda mais igualitária entre as pessoas. Disponível em: < <https://www.britannica.com/topic/social-democracy>>. Acesso em: 05/03/2020.

extensão. Nesse sentido sequência, Capítulo 4 se faz um panorama sobre os diferentes aspectos sob os quais a democratização do ensino superior pode ser encarada. A igualdade de oportunidade carece ser pensada para além da ideia de acesso, pois apenas multiplicar as vias de acesso desconsidera as adversidades e privilegia setores mais abastados da sociedade, como membros da classe média.

O Capítulo 5 discute o conceito de Ação Afirmativa e sua relação com a efetivação dos direitos humanos. A aceção de ação afirmativa se dá pela ideia de concretização da igualdade em sentido material, que somente foi pensada dessa forma em função da capacidade de luta das populações excluídas dos processos políticos de cada época que exigiram maior participação no usufruto de bens e direitos. Nessa direção, são apresentadas as formas adotadas para implementar as ações afirmativas em diferentes países. Pelos exemplos demonstrados, essas políticas são constituídas para promover a representação de segmentos sociais sub-representados, que por algum motivo ou circunstância sociocultural foram tolhidos de iguais oportunidades de desfrutar de suas liberdades fundamentais.

O Capítulo 6 traz o objeto de pesquisa em si. Em um primeiro momento, contextualiza as políticas afirmativas atualmente vigentes para a educação superior. Posteriormente traz o impacto da Lei de Cotas no perfil discente universitário e avalia a progressão dos repasses do PNAES. Em seguida, contextualiza a situação da IFES da região Norte do Brasil e traz uma descrição da efetivação das ações afirmativas na UFT, demonstrando que a popularização do alunado demandou a ampliação de políticas institucionais de permanência estudantil, aprofundando a dependência financeira com os repasses do PNAES.

Por fim, no Capítulo 7 são tecidas as conclusões do trabalho, relacionando os objetivos identificados inicialmente com os resultados alcançados. São ainda propostas possibilidades de continuação da pesquisa desenvolvida a partir das experiências adquiridas com a execução do trabalho.

2 A UNIVERSIDADE PÚBLICA NO SÉCULO XXI

Quando da publicação do livro *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-modernidade*, sob uma perspectiva global, Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 163-196) identifica três crises com as quais se defrontava a universidade naquele momento: a primeira, de hegemonia; a segunda, de legitimidade; e a terceira, uma crise institucional.

A primeira crise foi decorrente da contradição entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe foram atribuídas. Originalmente, a universidade fora pensada como reduto do conhecimento científico e cultural de alto nível, perdendo esse monopólio a partir dos anos 1960 quando da emergência de padrões médios de vida, que exigiu adaptações para atender a formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho. Dessa forma, as funções acadêmicas que eram exclusivas da universidade foram diluídas em outros pontos de referência, com os quais insurgiram instrumentalidades imediatas e menos baseadas no espírito crítico.

A segunda crise foi ocasionada pela contradição existente entre a hierarquização dos saberes especializados, possibilitada pela exclusividade do acesso, e a demanda por democratização do ensino superior. Tendo em vista pressões para sua popularização, sobretudo para formação da classe trabalhadora, a universidade se viu em meio à tensão entre abrir seu espaço institucional e a manter preservada sua identidade elitista. Progressivamente ela deixa de ser um ambiente privilegiado, e a aceitação consensual de sua existência passa a ser questionada.

A crise institucional, por sua vez, é constatada quando a universidade começa a perder sua autonomia por causa da relação de dependência financeira com o Estado. Consequência de uma conjuntura mundial de crescimento do mercado privado de bens e serviços sociais, progressivamente os Estados vêm delegando atividades de interesse público – como educação, saúde e segurança pública – ao setor privado. Nesse sentido, a universidade vem sofrendo com cortes orçamentários que inevitavelmente prejudicam o desempenho de suas atividades essenciais, abalando sua autonomia institucional.

A identificação dessas três crises é crucial para o entendimento da lógica com que a universidade pública buscou mostrar-se ao longo dos anos naquela década. Longe de resolvê-las, ela procurou geri-las de modo a evitar que se aprofundassem, recorrendo, para tanto, à sua tradição institucional e às ambiguidades de seu perfil administrativo. Tratou-se, assim, de uma “atuação ao sabor das pressões, com incorporação acrítica de lógicas sociais e institucionais exteriores e sem perspectiva de médio e longo prazo” (SANTOS *et al*, 2008, p. 14).

Em 2004, depois de 10 anos dos escritos anteriores, Santos *et al* (2008, p. 14) propôs novos questionamentos. As problematizações que foram formuladas permitem refletir sobre os desafios com que se defrontava a universidade pública no início do século e, dessa forma, fazer projeções sobre o que poderia despontar dali adiante. Assim, o texto encontra-se dividido em duas partes: na primeira, procura analisar as transformações então recentes no sistema de ensino

superior; na segunda, identifica e justifica os princípios básicos para uma reforma democrática e emancipatória da universidade pública.

2.1 A predominância da crise institucional

Em primeiro momento ele valida a hipótese de que a crise institucional se sobrepôs às demais, assim, corroborando os propósitos reformistas em curso na educação superior naquele momento, e ocasionando a falsa sensação de resolução das duas outras crises. A crise de hegemonia achou-se resolvida pela descaracterização intelectual da universidade através de sua popularização, sobretudo por via da iniciativa privada; e a crise de legitimidade, pela segmentação do sistema universitário em outros pontos de referência e desvalorização dos diplomas¹¹.

A predominância da crise institucional foi possível devido a vários fatores que se alongaram desde o início dos anos 1990. Decerto ela sempre foi o elo mais fraco da universidade pública, pois coloca em xeque sua autonomia científica e pedagógica diante da dependência financeira que tem com o Estado. Logo, quando o Estado decide reduzir o compromisso político com a educação, em especial, a educação superior, de forma automática a universidade tem seus serviços essenciais afetados e entra em crise¹².

Foi o que ocorreu nos últimos 30 anos na maioria dos países centrais, semiperiféricos e periféricos, mesmo que de maneiras distintas em cada caso¹³. Em países mais desenvolvidos, a intensidade das transformações foi acometida pela industrialização mais acentuada e pela intransigência da tradição universitária; já nos menos desenvolvidos, esse processo foi mais impositivo e ocorreu de maneira mais acelerada. O fato é que a perda de prioridade da universidade pública é resultado do desinteresse geral do Estado por políticas sociais, restando então saber como e por que esse processo ocorreu.

Instigada pelo neoliberalismo como modelo de desenvolvimento econômico e social, a abnegação estatal da universidade pública teve como fim a exploração dos serviços

¹¹ Ambas as soluções apresentadas se fizeram pela via negativa, isto é, procurando nivelar a educação superior a patamares mais baixos, descaracterizando a essência de exclusividade institucional e perfil elitista da universidade pública para sua prestação.

¹² A essencialidade dos serviços aqui referidos diz respeito ao conjunto de atividades acadêmicas que caracteriza a universidade pública como instituição, na medida que as exigências sociais foram acirrando sua transformação.

¹³ O que caracteriza o conceito de país periférico, semiperiférico e periférico é a posição cartográfica que os separa. A linha demarcatória que diz sobre quais condições econômicas e sociais a população desses países vive em meio à imposição da globalização neoliberal excludente, que tende a um nível mais ou menos excludente, cria linhas demarcatórias que separam os que têm maior e menor privilégio na distribuição da riqueza global.

acadêmicos pela iniciativa privada, propondo reduzir sua existência em dois níveis de mercantilização: induzindo-a para a geração de receita própria por meio de parcerias com o capital; e eliminando progressivamente a distinção pública da educação superior¹⁴. O resultado é uma minimização da participação do Estado na prestação da educação superior e, como consequência, a suplantação do bem público da universidade.

Dois momentos são identificados nesse processo. O primeiro, que vai do início da década de 1980 até meados de 1990, tem a expansão e consolidação do mercado de serviços universitários em âmbito nacional; no segundo se vê com grande pujança a emergência do mercado transnacional de educação superior, o qual, a partir do final da década, é transformado em solução global para os problemas da educação pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). A seguir é apresentado cada um dos pilares desse projeto.

2.2 Descapitalização da universidade pública

A descapitalização da universidade pública é um fenômeno global que vem ocorrendo em decorrência do crescente descompromisso do Estado com a prestação de serviços sociais. O neoliberalismo e a globalização são os catalisadores do processo, pois pretendem a exploração comercial de tais serviços pela iniciativa privada a partir da abertura das fronteiras comerciais entre os países. A privatização da educação superior emergiu com forte potencial, haja vista a grande demanda existente no início da década de 1980 e o custo para sua exploração.

Berger *et al.* (2011, p. 08) apontam que quase a totalidade dos países capitalistas, de modo sistemático e por diferentes perfis de governo (liberais, socialdemocratas e socialistas), desde o final da década de 1970 vêm aderindo a programas reformistas que têm como fim reduzir a participação estatal na prestação de direitos sociais. São implementações, denominadas de Nova Gestão Pública, que consistem em transpor para instituições governamentais princípios de administração empresarial. Nesse modelo a decisão para a formulação das políticas é guiada por dados quantitativos e supõe a formulação de objetivos e

¹⁴ Duas notas sobre o processo de mercantilização da educação superior: Em relação a esse processo, é preciso ter em mente que trata de algo bem mais amplo, não significa um conluio do sistema capitalista contra a universidade em si, mas um processo em que cada vez mais a exploração de direitos sociais (arduamente conquistados ao longo do século XX) vem sendo efetivada pela via do setor privado, sob o argumento de que a sua prestação pela via estatal, através de políticas públicas, é ineficiente do ponto de vista econômico.

indicadores de execução que almejam avaliar em termos de custo-benefício a eficiência das ações sociais praticadas.

Perpetuada por organismos internacionais como o Banco Mundial e, posteriormente, pela Organização Mundial do Comércio, essa sistemática se justificava por meio de um discurso que enfatizava as ineficácias dos governos e os custos excessivos de um Estado assistencialista. Não demorou muito, e logo sua razão foi associada ao desenvolvimento de programas de reforma pública em diversos países. Assim, a solução apontada para os problemas do alto custo das demandas sociais se fazia através da delegação da prestação de determinados serviços públicos à exploração pela iniciativa privada.

Estimular a privatização da educação superior surgiu como uma referência para as principais reformas educacionais levadas a cabo por esses novos modelos de gestão pública. Para fomentar a exploração do mercado por instituições privadas, os Estados foram promovendo, em âmbito nacional, incentivos fiscais massivos, além de impor à universidade pública modelos administrativos baseados na busca por resultados que visavam diminuir os custos de seu funcionamento e gerar receita própria. Dessa forma, a lógica aplicada tende a minar o caráter público do direito social à educação superior em dois movimentos de incidência – consolidando o mercado de serviços universitários e impondo restrições orçamentárias às universidades.

O resultado do desvio de recursos da instituição universitária pública para o capital privado, aliado à cobrança por resultados quantitativos constantes, ocasionou o que se denomina descapitalização da universidade pública. E os resultados desse fenômeno são sentidos em grau e de formas distintas em países centrais, semiperiféricos e periféricos.

Nos países centrais, em especial, na Europa, onde o sistema de ensino público é predominante, a universidade pública tem tido poder para reduzir o progresso da descapitalização, ao mesmo tempo em que tem desenvolvido capacidade para estabelecer convênios com o setor privado. Por causa da tradição universitária que remonta milhares de anos, e do perfil da indústria nacional, o poder político das universidades ficou a par o suficiente para restringir a emergência do mercado privado de educação superior. A notoriedade que ganharam ao longo dos anos em grande parte foi responsável pelo êxito que tiveram em relação a buscar fontes alternativas de receita.

Mas essa situação não foi equânime em todas as instituições de ensino superior. Isto porque mesmo no interior de cada país as universidades públicas responderam de formas distintas aos projetos reformistas que estavam em curso. Algumas sobressaindo em relação a

outras, mas em geral quase todas adotaram ações no sentido de seguir estratégias para se adequar e concorrer com o crescimento do setor privado, muitas vezes reestruturando seus planos pedagógicos para fornecer formações mais curtas e menos exigentes de conhecimento qualificado.

Descrivendo o percurso histórico do desenvolvimento da educação superior nos países centrais, Santos *et al.* (2008, p. 25) diz que nas décadas após a Segunda Guerra Mundial o ensino universitário nos países centrais foi baseado em dois eixos de orientação: por um lado no direito social à educação, traduzido na reivindicação de democratização da universidade às classes populares; e por outro lado, nos imperativos da economia que exigia maior qualificação da mão-de-obra em setores-chave da indústria. Nesse período houve um crescimento exponencial da universidade pública a partir de sua abertura às classes populares.

Essa situação altera-se significativamente a partir do final da década de 1970 com a crise econômica mundial do petróleo e com a reestruturação produtiva do capitalismo que ocasionaram uma primeira contradição: houve uma redução nos investimentos públicos em educação superior e, ao mesmo tempo, a intensificação na concorrência entre as empresas por inovação tecnológica através de mão-de-obra altamente qualificada. Nesse período os Estados reduziram sua participação no oferecimento de educação superior e passaram a delegar a prestação desse serviço à iniciativa privada.

A década de 1990 veio a relevar outra contradição. Isto porque o crescimento da mão-de-obra qualificada foi acompanhado também pelo aumento do emprego com baixíssimo nível de qualificação. A globalização neoliberal aprofundou a segmentação do mercado de trabalho, permitindo a livre disponibilidade de mão-de-obra entre os países, assim fragmentando as exigências profissionais em setores mais ou menos valorizados a depender do grau de especialização. Dessa forma, a rigidez da formação universitária foi posta em contradição pela volatilidade das qualificações exigidas pelo mercado de trabalho.

As universidades reagiram a essa contradição com a criação de sistemas de formação por módulos, encurtando os períodos de graduação, tornando-se mais flexíveis e transversais, e pela educação permanente. Para Santos *et al.* (2004, p. 26), as soluções apresentadas eram esquivas e visavam adaptar-se ao jogo que o mercado impusera, fazendo com que as contradições agonizassem no decorrer da década, ocasionando um impacto profundo na educação superior: “a universidade, de criadora de condições para a concorrência e para o sucesso no mercado, transforma-se, ela própria, gradualmente, num objeto de concorrência, ou seja, num mercado”.

Essas condições têm transformado profundamente a identidade da universidade pública nos países centrais. A maior autonomia que lhe foi dada não teve por objetivo preservar a liberdade acadêmica, mas criar condições de adaptabilidade diante das exigências do mercado. Nesse sentido, a universidade pública europeia, por exemplo, conseguiu sobressair diante da descapitalização por parte do Estado, mas o caráter público da educação superior e a essencialidade de seus ideais humanitários e críticos foram drasticamente afetados.

Já nos países mais periféricos, a estratégia de buscar fontes alternativas de financiamento é bastante limitada. A pouca industrialização, além da tradição do setor privado de não investir em algo que não traga retorno de forma imediata, são imposições que tornam praticamente impossível a busca por geração de receita própria. Nesse sentido, a crise atinge proporções ainda maiores, e as universidades públicas tendem a agonizar diante da necessidade de recursos públicos para manterem suas atividades.

Em geral, o que ocorreu nesses países foi o fomento por parte do Estado de ampliação do setor privado de educação superior para atendimento das demandas populares. Esse movimento tendeu a ampliar o mercado a partir da estimulação estatal para criação de instituições particulares que aos poucos foram consolidando grande parte do número de matrículas na graduação. O viés de crescimento no setor tendeu a direcionar o acesso ao ensino superior às ofertas de créditos disponíveis no mercado ou à capacidade de renda das famílias.

Nesse cenário, as crises financeiras que acometeram os Estados ao longo da década fizeram com que a popularização da educação superior pendesse pelas diretrizes macroeconômicas de cada país. Nos momentos de dificuldade as ofertas de crédito e os incentivos fiscais direcionados às organizações do setor privado minaram a capacidade orçamentária destinada à universidade pública, ocasionando a precarização e o desfalecimento de suas funções.

Essa denotação fez com que o Banco Mundial considerasse os problemas da universidade pública como irremediáveis, condicionando a aprovação de novos créditos a projetos estruturais de reformas administrativas pontuais, com os quais os recursos públicos destinados à educação superior deveriam ser suprimidos em prol da educação básica. Os efeitos dessa orientação foram desastrosos, porque a ciência e tecnologia produzida pela universidade pública desses países ficaram desfalecidas, sem perspectivas de convênios com o setor privado e desprovidas de recursos suficientes para bancar projetos importantes para o desenvolvimento nacional. Assim, os países periféricos em geral ficaram reféns de resoluções vindas de fora, o que corrobora o segundo pilar desse projeto – abordado logo abaixo.

2.3 Transnacionalização do mercado de serviços universitários

O segundo pilar do projeto neoliberal para a mercantilização da universidade é a transnacionalização do mercado de serviços universitários. Articulado com a redução do financiamento da educação superior pública por parte dos Estados, esse processo é amplo e pretende romper com as fronteiras nacionais para permitir a livre circulação de bens e serviços universitários.

Sendo um processo de âmbito global, tal projeto atinge tanto países do sul como do norte, mas em proporções e consequências diferentes para cada um deles. Aliás, esse é um dos fatores que ocasionaram um aprofundamento abissal entre as universidades mundo afora, apontando as instituições segundo seu grau de prestígio a partir do ranqueamento feito por organismos internacionais. Assim, modelos universitários de países centrais são dados como referência¹⁵.

O Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), através do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS), estão dentre as principais organizações de índole internacional que vêm levando a cabo esse projeto neoliberal. Eles apontam o potencial lucrativo da educação superior como nicho de mercado, e destacam os ideais da privatização como solução aos problemas econômicos de países periféricos. Objetivam a eliminação progressiva das barreiras comerciais como forma de permitir a livre circulação de serviços, distinguindo quatro grandes modos para oferecer as atividades acadêmicas nesse contexto: oferta transfronteiriça, consumo no estrangeiro, presença comercial, e presença de pessoas.

O GATS é descrito como um acordo voluntário em que os países que o compõem têm liberalidade para decidir sobre quais setores estarão sujeitos às regras nele estabelecidas. Entretanto, é bastante comum a vinculação dos ajustes comerciais à concessão de crédito por parte do Banco Mundial e à definição das notas de desempenho internacional pelas agências de classificação de risco. Em geral, as diretrizes do acordo guiam variadas reformas de índole administrativa aos países, que ficam condicionados a reestruturar a prestação de suas políticas, aí incluído o sistema de educação superior, como critério à concessão de empréstimos e à boa imagem aos investidores estrangeiros.

¹⁵ Dentre os quesitos levados em conta para a apresentação de ranqueamento das instituições de ensino, está a capacidade das IES de manterem compromisso com o setor privado, desenvolverem produtos que, antes de resolver quaisquer problemas de índole social, sobretudo visam a comercialização, conforme aponta reportagem da Folha de São Paulo. Disponível em: <https://rnf.folha.uol.com.br/2019/noticias/usp-e-a-melhor-universidade-do-pais-unicamp-ganha-2o-lugar-no-rnf-2019.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.

Nesse sentido, países centrais, que detêm maiores reservas e têm menos necessidade de empréstimos junto ao Banco Mundial, são os mais relutantes em relação às imposições na subscrição dos acordos comerciais estabelecidos pelos GATS. Já os mais periféricos não têm muitas alternativas e, em geral, firmam os ajustes com submissão quase que total às regras estabelecidas. Portanto, os efeitos que as negociações conferem são mais incidentes em países do Norte.

Assim, a transnacionalização do mercado universitário é um fenômeno, dado o que a globalização impõe a partir do neoliberalismo como padrão econômico mundial. É um projeto que atinge de maneira ampla a gama de direitos sociais conquistados ao longo do século XX, diminuindo as obrigações estatais com sua prestação, o que invariavelmente tendeu a atingir a educação superior, em especial a instituição que por excelência durante séculos deteve seu monopólio, a universidade pública, que é posta em desafio haja vista uma série de consequências conjunturais que vem modificando aceleradamente sua identidade.

2.4 Descaracterização da identidade da universidade pública

Conforme se salientou acima, decorrente de sua crise institucional desde o limiar deste século, a universidade pública tem alterado significativamente sua identidade. Como efeito, as funções acadêmicas vêm se transformando para atender a interesses cada vez mais mercadológicos. Neste aspecto, ocasionando também mudanças no que diz respeito à destinação do conhecimento científico produzido, na capacidade da universidade em definir projetos nacionais, e no processo de ensino-aprendizagem.

2.4.1 Mudança na relação conhecimento acadêmico e sociedade

Dentre as consequências transformadoras da universidade no último século, é possível apontar uma mudança que acontece na relação entre o conhecimento produzido na universidade e a sociedade. De acordo com Santos *et al.* (2005, p. 28), na última década as mudanças ocorridas na área do conhecimento científico vêm sendo tão significativas que chegam ao ponto de ter alterado sua concepção e, conseqüentemente, a relação existente com a sociedade. Essas denotações têm vastas e múltiplas implicações, inclusive na própria natureza epistemológica da ciência.

No decorrer do século XX o conhecimento científico produzido no interior das universidades foi essencialmente disciplinar e sua produção se fazia desconexa da sociedade. Aqueles que pretendiam investigar determinavam o problema que iriam resolver, sua relevância e metodologia. Tratava-se de um tipo de conhecimento cujas posições hierárquicas estavam bem definidas porque o grau acadêmico era o que o distinguia e lhe conferia caráter científico. Nesse sentido, a distinção entre conhecimento científico e outros tipos de saber era bastante evidente, assim como também a compreensão que se tinha sobre sua relação com a sociedade. A universidade produzia o conhecimento sem a necessidade de buscar atender a quaisquer demandas sociais, isto é, sem se preocupar com sua utilidade prática. Esse modelo de conhecimento perdurou muitos anos e conferiu uma autonomia mesquinha da universidade perante as causas sociais, permitindo a elitização do saber.

De acordo com Moita e Andrade (2009, p. 271), em grande parte ainda se produz um conhecimento desligado das necessidades sociais. Em geral esse tipo de produção científica insiste em países cuja implantação das universidades e demais instituições de pesquisa ocorreu de forma tardia, como no Brasil, que é apontado pelos autores em três estágios de crescimento da ciência, considerando que os dois primeiros aconteceram desconexos de qualquer esforço para a promoção do desenvolvimento social. Contudo, a partir da última década, Santos *et al.* (2008, p. 39 - 44) aponta que uma crescente mudança nesse modelo tradicional de conhecimento vem ocorrendo, essa mudança de paradigma é o que ele vai designar de passagem do conhecimento universitário para o “pluriversitário”. É um modelo baseado na necessidade ou importância de sua aplicação prática, portando um conhecimento contextualizado com a determinação da sociedade sobre sua utilidade.

A formulação dos problemas e a definição da relevância do estudo são definidas então por critérios utilitários, aquém exclusivamente da vontade do pesquisador. A sociedade exige das instituições que produzem o conhecimento a sua relevância e, assim, pode-se dizer que ele é necessariamente multidisciplinar porque obriga o pesquisador a dialogar com outras formas de saber consideradas não necessariamente científicas.

Para Virgínio (2006, p. 113), a emergência de novas formas de compreender a realidade e lhe dar significado, sobretudo diante da complexidade da vida humana, requer do conhecimento científico uma convivência recíproca com outras formas de conhecimento. Ainda segundo ele, “[...] a combinação de saberes sugere ser um dos ingredientes metódicos para a tarefa de elaborar análises cada vez mais substantivas em relação à realidade”.

Essa necessidade de imposição pode ser percebida no imperativo de justificativa dos projetos de pesquisa diante das agências de financiamento, além do crescimento e valorização dos projetos de extensão universitários, visto que todo projeto que visa constituir alguma forma de saber direcionado a estudar e aprimorar uma realidade social é essencialmente de extensão universitária (MOITA; ANDRADE, 2009, p. 291).

Nesse sentido, a depender da finalidade para qual é produzido, esse modelo de conhecimento ganha características divergentes. Quando observado que sua concretização é voltada a atender parcerias mercadológicas, ele ganha um caráter mais comercial e, em geral, não guarda preocupações com questões sociais mais amplas. Já quando utilizado com intuito cooperativo e solidário, como entre o pesquisador e organizações sociais de interesse comunitário, o conjunto de utilizadores demandam, por parte da instituição produtora, engajamento mais aguerrido na produção e avaliação dos impactos da pesquisa no objeto social estudado.

Todo esse conjunto obriga o conhecimento científico a confrontar-se com diversos outros tipos de conhecimento, com os quais exige um nível de responsabilização social mais ou menos elevado para as instituições que o produzem. O resultado dessa lógica é uma imersão tanto da ciência na sociedade, como também da sociedade na ciência, substituindo a unilateralidade universitária anteriormente descrita pela interatividade com o social, que é cada vez mais dinâmico e plural.

Nesse passo, a universidade como instituição produtora do conhecimento tem sido colocada perante exigências contrapostas, o que conseqüentemente contribui para sua desestabilização institucional. Por um lado, a pressão da mercantilização objetiva reduzir a responsabilização social da universidade tendo em vista a produção acelerada do conhecimento útil para fins de comercialização. Por outro, o peso da responsabilidade social que repousa na crescente heterogeneidade do público universitário exige um espaço público muito mais amplo, posto o objetivo de atender diferentes reivindicações.

Essas duas contraposições estão ocasionando uma instabilidade institucional da universidade, o que corrobora a desestabilidade de sua identidade. Para Santos *et al.* (2005, p. 43) “O impasse sobre entre as exigências de maiores mudanças vai frequentemente a par com maiores resistências à mudança”. Dessa forma, é possível concluir que a universidade se vê frente ao dilema entre formar cidadãos ou produzir para o mercado de trabalho.

2.4.2 O fim da capacidade da universidade pública em definir um projeto de país

Outro fator considerado altamente influente para a identidade da universidade neste século é o que Santos *et al.* (2008, p. 44-48) descreve como o fim da capacidade das instituições acadêmicas em definir um projeto de país. É um processo eminentemente político, que, estando articulado com a globalização neoliberal, não se reduziu à mercantilização da educação superior. Muito embora seja uma questão decisiva para a caracterização de uma instabilidade institucional, é possível dizer que se trata de um contexto mais amplo.

De maneira geral, o sistema educacional dos países quase sempre esteve voltado à construção de um projeto nacional, no qual a universidade se posicionava como instituição responsável por sua concretização. Cuidava-se de conceber planos modernizadores de desenvolvimento, baseados no conceito de cidadania atrelado à formação de uma identidade própria. Assim, o ensino superior e a produção do conhecimento se faziam orientados a idealizar arquétipos nacionalistas como um todo.

Mas nem sempre foi assim. Sobre as universidades europeias, Lima *et al.* (2008, p. 08) apontam que o que marcou seu desenvolvimento ao longo de centenas de anos foi o fato de que elas foram instituições correlacionadas ao contexto diversificado em que cada uma foi se instalando. Tendo como referência as variações histórico-culturais e políticas das diferentes regiões da Europa, as universidades se desenvolveram de diferentes maneiras e concepções. Esse processo resultou em uma pluralidade de configurações que tomou o sistema de educação superior europeu.

De acordo com os autores, na maioria dos casos as universidades europeias foram edificadas por referência a comunidades, a cidades e regiões. Representavam não mais do que um, dentre os vários elementos que caracterizavam a grande diversidade cultural da Europa. E, mesmo considerando sua matriz histórica comum (livre circulação de ideias e a constituição de uma cultura universitária), elas faziam parte mais do contexto local onde estavam inseridas do que algo permanente e necessário para a estrutura estatal constituída (LIMA *et al.*, 2008, p. 08).

Com a modernidade iniciada do século XIX, influenciada pela industrialização e modernização dos meios de vida, a universidade passou a ter uma função estratégica para a concepção do Estado Nacional. A revolução industrial rompeu com as fronteiras sociais tradicionais, sobretudo porque possibilitou maior mobilidade dos indivíduos, decorrente da divisão mais complexa do trabalho, o que aumentou o fluxo de circulação de pessoas entre os países. Tornou-se necessária uma cultura com maior grau de abrangência e integração, o que

foi feito inspirado na ideia de um sentimento que transcendesse o individualismo num contexto espacial definido por termos culturais e linguísticos (GROPPO, 2010, p. 39).

A modernidade então não assistiu apenas à emergência de nação e cultura nacional, como também se tornou seu ambiente e sua alma (GROPPO, 2010, p. 39). Movida pelo ensejo do ideal progressista da época, e considerada precursora do desenvolvimento e símbolo da cultura erudita local, a universidade se configurou em instituição estratégica à concepção do Estado nacional. Sua institucionalização foi direcionada a propor projetos modernizadores, pensados para desenvolver e consolidar, no contexto da territorialidade definida, a confecção do caráter nacional moderno de cada país.

É evidente que o processo em menção é referente à Europa; em outras partes do mundo, o modelo de estado nacional foi levado pelas vias do imperialismo. De forma semelhante ao que ocorreu no continente europeu, em outros países o nacionalismo emergiu sobrepujado pela expansão do capitalismo rumo a sua internacionalização como modelo econômico hegemônico. Nesse contexto, em demais lugares do globo, respeitando suas peculiaridades, as universidades também foram instituídas atreladas estrategicamente ao desenho estatal inspirados em valores nacionais.

Em suma, do ponto de vista global, a universidade da modernidade, em contraposição ao modelo europeu que predominou durante a Idade Média, passa a ter uma relação mais incisiva com o Estado, sendo vista como instituição necessária à consolidação de um projeto de país. A partir de então ela se projeta com valores cuja defesa dos interesses nacionais vêm em primeiro lugar, ocupando-se de desenvolver atividades circunscritas em parâmetros determinados para promoção da cidadania, do progresso e da identidade nacional. Tinha como missão formar uma elite pensante baseada em criar a coesão do país enquanto espaço econômico, social e cultural.

Os estudos humanísticos, as ciências sociais, e até mesmo as próprias ciências naturais eram orientados para dar consistência ao projeto nacional levado a cabo pela universidade. Este projeto estava encarregado de criar o conhecimento e formar quadros específicos de pessoas necessários para sua concretização. Nos melhores momentos a liberdade acadêmica e a autonomia universitária lhe foram partes integrantes, mesmo quando o criticavam severamente, ao ponto que questionar o projeto político nacional acarretou criticar a própria universidade.

Essa conjuntura tendeu mudar a partir da década de 1980, quando o neoliberalismo começou a impor-se como modelo econômico mundial. Para a concepção neoliberal o nacionalismo torna-se um obstáculo à sua materialização como padrão de mercado

internacional, isto porque a própria concepção de identidade nacional cria barreiras de proteção contra quaisquer meios de imposição estrangeira, seja através da importação de tecnologia ou processos de aculturação. A globalização se projeta frente às fronteiras dos estados e permite uma integração transnacional.

Nesse sentido, a expansão do modelo econômico do neoliberalismo teve como alvo principal o Estado Nacional e suas decorrentes políticas econômicas e sociais, dentre as quais a educação viria ocupar lugar de destaque visto sua importância estratégica. A universidade foi incapacitada de continuar como instituição responsável por levar o projeto político nacional adiante, deslocando sua área de atuação à resolução de problemas locais, retrocedendo ao modelo europeu predominante na Idade Média, mas numa relação de dependência financeira unilateral com o Estado. Assim, viu-se reduzirem cada vez mais suas atribuições.

Portanto, a universidade se vê diante de uma crise de identidade por não compreender ou simplesmente minimizar seu espaço de atuação. Distanciou-se do nacionalismo outrora vinculado e deixou levar-se pela globalização neoliberal, que progressivamente tendeu a reduzir o pensamento nacional ao espaço regionalizado, que é insignificante e indefeso diante da torrente global excludente. Essa incapacidade repercutiu em certa falta de aptidão e desorientação das instituições de ensino superior em relação às suas funções.

De acordo com Santos *et al.* (2008, p. 47), para livrar-se dessa crise de identidade a universidade deve se reinventar enquanto instituição e restabelecer o projeto nacional a que esteve vinculada. Não significa, contudo, dizer que deve partir em defesa do Estado Nacional como última medida, pois essa é uma concepção considerada fechada e inócua em relação ao mundo, mas antes é necessário colocar-se criticamente diante de determinadas imposições que a globalização procura estabelecer.

2.4.3 Mudanças no processo de ensino-aprendizagem

Um terceiro fator, não exclusivamente mercantil, que é responsável também pela desestabilização da universidade enquanto instituição é o impacto que têm as novas tecnologias da informação nas atividades de ensino-aprendizagem. É cada vez mais crescente a utilização de ferramentas pedagógicas que dispõem de aparatos tecnológicos que dispensam a presença física do aluno nas atividades acadêmicas. A flexibilidade que esses meios oferecem tem consequências que carecem serem avaliadas.

A universidade tem uma forte identidade formada em unidades territoriais definidas com as quais realiza as atividades de pesquisa, ensino e extensão. O campus universitário é essa forma de divisão administrativa que possibilita um diálogo sensível a partir da conexão mais próxima existente entre aluno, professor e comunidade externa. Com o ensino sendo realizado à distância, corre-se o risco de o distanciamento ocasionar falta de comprometimento e empatia das atividades acadêmicas com os reais problemas enfrentados pela sociedade.

Ademais, a incidência desse tipo de educação na qualidade do ensino prestado é um fato em aberto. Com a conversão das plataformas de comunicação digital em instrumentos pedagógicos a territorialidade concorre com a extraterritorialidade, e a exigência da presença física do aluno é desafiada pela cobrança de estar online. Afora o conhecimento técnico necessário, também se estabelece o comprometimento de estar conectado, com tempo disponível e meios necessários para manter foco e atenção.

Dois possibilidades podem emergir daí. A primeira é sobre a distribuição não igualitária dos meios de acesso que possibilitam a utilização de tais tecnologias. É sabido que ainda existe uma grande fatia da população mundial que dispõe de conexão à internet (ou mesmo que dela dispõe em níveis menores e a um custo maior), o que torna a distribuição das ferramentas digitais não equânime o suficiente para disponibilizar a interatividade necessária para um ensino de qualidade a todos.

Um relatório da Unicef aponta como as enormes lacunas existentes no acesso à internet pelo mundo afetam a educação hoje em dia. Quanto que na África 60% das pessoas com idade entre 15 e 24 anos não dispõem de acesso à internet, na Europa esse percentual é de somente 4%. O mundo digital, com todas vantagens que pode oferecer, não chega da mesma forma em todos os lugares, o que pode marcar definitivamente uma diferença profunda entre a exclusão social e a igualdade de oportunidades¹⁶.

A segunda possibilidade é que o volume de informação com acessibilidade quase constante e a pressão para manter-se atualizado diariamente é um convite para conclusões apressadas. Opinião e fatos não são tratados adequadamente, e as etapas para investigações mais profícuas são ignoradas, as fontes de informação são variadas e dependem cada vez mais de averiguações constantes dos dados para conferir sua veracidade. A academia ainda dispõe da credibilidade científica para conferir a verdade sobre os dados que produz, mas nada obsta que ocorra a negação de afirmações fidedignas, cientificamente comprovadas, a produção e

¹⁶ Reportagem. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-um-terco-dos-jovens-do-mundo-nao-tem-acesso-a-internet/>>. Acesso em: 20/01/2020.

compartilhamento de inverdades, o que pode pôr em xeque a legitimidade do conhecimento científico produzido na universidade.

Por fim, a transnacionalização do ensino superior tende a utilizar essas novas ferramentas, pois é uma possibilidade de transacionar conhecimento entre diferentes instituições mundo afora, sem dispor de gastos e tempo. Universidades dos países podem impor modelos acadêmicos a partir de suas concepções de mundo, sem levar a cabo as realidades dispostas nacionalmente para outros lugares. Pode ser uma forma de imposição de modelos acadêmicos estrangeiros ou simplesmente formas de obter informações de pesquisa nacional.

O fato é que a utilização de novas ferramentas digitais tende a transformar substancialmente a maneira como o ensino superior é prestado, e as consequências podem ser variadas a depender de muitos fatores. Dessa forma, não que se deve opor a utilização de tais instrumentos, mas avaliar o contexto de sua implementação.

3 REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 2005 E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTRADIÇÕES, DERROTAS E CONQUISTAS.

A Reforma Universitária iniciada em 2005 no governo do então presidente Lula foi o pontapé inicial rumo à expansão da educação superior no Brasil (CATANI *et al.*, 2006, p. 127). Trata de uma série de medidas de fomento governamental que objetivaram nomeadamente ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior englobando instituições públicas e privadas¹⁷.

A Reforma Universitária iniciada em 2005 tendeu a adotar alguns caminhos que foram tomados em anos anteriores. Desde a década de 1990 as Reformas de Estado têm levado as políticas educacionais a descaracterizar a universidade pública, tendenciado transformar a educação superior de um direito em uma mercadoria.

Os dois períodos do governo do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, internamente, foram marcados por intensa luta em relação aos projetos de sociedade em disputa. Segundo Martins,

¹⁷ A Reforma Universitária consistiu em um conjunto de políticas focadas em ampliar a rede educacional do ensino superior. Contou com medidas como o PROUNI, REUNI, FIES e Lei das Cotas. Muito embora tenha havido outras reformas universitárias no passado, a exemplo na década de 1970, essa foi a que teve maior projeção em termos de crescimento exponencial de matrículas, iniciando um processo de massificação na educação superior brasileira.

Nos governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foram travados embates entre projetos político-ideológicos totalmente diferenciados, resultantes das alianças eleitorais concebidas a partir de um amplo espectro político-partidário, principalmente, no segundo mandato, mas, buscando manter o perfil de centro-esquerda. Em síntese, pode-se considerar a existência de dois grandes projetos, isto é, um projeto que representa o campo conservador e elitista com prática política patrimonialista, assistencialista e personalista que apostou no esvaziamento do debate político e da participação popular, delineando propostas que não estimularam a organização da sociedade, a autonomia e a pluralidade das organizações e dos movimentos sociais. Na área econômica sustentou o desenvolvimento de políticas macroeconômicas inspiradas nas formulações neoliberais. Em contrapartida, o outro projeto resulta do campo político-ideológico popular, democrático e progressista que buscou fortalecer e ampliar a responsabilidade do Estado para com as áreas sociais. Ademais, nesse campo buscou-se ampliar a participação da sociedade na definição de políticas públicas voltadas para a superação de problemas históricos na educação, saúde, cultura, desenvolvimento regional, emprego, geração de renda, ciência e tecnologia. (MARTINS, 2011, p. 46-47).

O Programa Universidade Para Todos (ROUNI) e o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) materializam uma das principais contradições na Reforma Universitária de 2005. O governo federal fomentou instituições privadas com exigências mínimas de qualidade no ensino oferecido e, por outro lado, o REUNI promoveu um modelo de expansão das universidades federais com inúmeros problemas gerenciais em relação aos seus respectivos planos de reestruturação. Consequentemente, ainda que ambas as políticas tenham alcançado regiões destituídas e incorporado uma parcela significativa da população que estavam sub-representados na educação superior, é possível perceber uma nítida fragilidade nas suas implementações.

3.1 O PROUNI e o Crescimento das Instituições Privadas.

Em relação ao setor privado, o principal programa utilizado foi o PROUNI. Instituído pela Lei nº11.096/2005, consiste em uma política de promoção do acesso orientada para concessão de bolsas de estudo voltadas a estudantes de escolas públicas com renda familiar de até três salários mínimos. Os critérios de seleção estabelecidos foram: a nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o perfil socioeconômico do candidato, com vagas específicas para deficientes e autodeclarados pretos e indígenas¹⁸.

¹⁸ Segundo o que dispõe o artigo 2º da Lei 11.096/2005, a bolsa será destinada: a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo na rede pública de ensino ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; a estudantes considerados deficientes; e a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura e pedagogia destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda (BRASIL, 2005).

Inicialmente o governo queria instituir o PROUNI via Medida Provisória, mas resolveu enviar ao Congresso um Projeto de Lei sobre a proposta (CATANI; GILIOLI, 2005, p. 56). Depois de dois anos em tramitação, com inúmeras modificações, intensa negociação política, o texto foi aprovado, prevendo em sua formulação final a concessão de bolsas de estudo parciais e integrais, ficando autorizada a participação de instituições beneficentes e não beneficentes, de acordo com as definições de cada uma conforme a Lei de Diretrizes Base da Educação (LDB).

Mediante assinatura de um termo de adesão, as instituições participantes obrigam-se com as regras do programa obedecendo a natureza jurídica de cada uma. As não beneficentes ficaram compelidas a oferecer no mínimo uma bolsa integral a cada 10,7 estudantes pagantes e regularmente matriculados, de acordo com o período letivo anterior. Já para as beneficentes, foi-lhes proposta a regularização das que estavam em situação ilegal, com a possibilidade de ampliar o número de vagas nos cursos de graduação no limite de proporção igual ao de bolsas integrais oferecidas (CATANI *et al.*, 2006, p. 128)¹⁹.

Em contrapartida à concessão de bolsas pelas instituições particulares, o governo federal se comprometeu com isenções fiscais durante o período de vigência do termo de adesão (CATANI; GILIOLI, 2005, p. 57). A renúncia tributária recaiu sobre a não exigência de imposto de renda e demais contribuições sociais, sendo seu valor calculado na proporção de ocupação das bolsas concedidas. Dessa forma, cada concessão a ser informada é integralmente custeada numa espécie de compensação entre as entidades envolvidas²⁰.

Ao instituir o PROUNI, o objetivo inicial era promover o acesso à educação superior com baixo custo para a União (MANCEBO, 2004, p. 80). Seria uma forma de atender as demandas por acesso à universidade, cumprindo as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de aumentar em 30% a proporção de jovens entre 18 e 24 anos matriculados na graduação até 2010, e ao mesmo tempo uma oportunidade para equilibrar as contas públicas.

¹⁹ Disposição descrita no artigo 5º da Lei 11.096/2005 diz que a instituição privada de ensino superior, com ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir, mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer o mínimo de 1 bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final de cada período letivo. O artigo 11 diz que as entidades beneficentes poderão adotar as regras do PROUNI concedendo bolsas parciais de 50% ou de 25%, atendendo as seguintes condições: gozar do benefício de ampliar o número de vagas em seus cursos até o limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno; e as que tiveram seus pedidos de renovação indeferidos nos dois últimos triênios até 60 dias da publicação da lei poderiam requerer ao CNAS a concessão de novo certificado e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social a isenção de contribuições da seguridade social (BRASIL, 2005).

²⁰ De acordo com o artigo 8º da Lei 11.096/2005, a instituição aderente fica isenta de Imposto de Renda Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, Contribuição para o Programa de Integração Social (BRASIL, 2005).

Um esforço do governo em gastar menos sem dispor das necessidades orçamentárias que ele poderia oferecer.

Entretanto, o discurso fundamentado nas metas do PNE foi utilizado para encobrir a pressão do *lobby* dos representantes das instituições privadas²¹. As associações particulares almejavam ampliar o mercado no segmento da educação superior, em específico diante do alto grau de ociosidade existente nas vagas dos cursos de graduação. Logo, mobilizaram-se para aprovar o projeto inicial com uma série de reajustes que visavam, antes de tudo, acolher suas necessidades comerciais (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 94).

Na outra ponta, o governo vinha primando por uma agenda fiscal marcada por restrição de gastos em relação à implementação de políticas públicas. Era propósito manter uma gestão econômica baseada na fixação de um superávit primário, orientando-se nos protocolos dos organismos internacionais, que determinavam menor participação do Estado na prestação de serviços públicos como condicionante para abrir e explorar novos nichos de mercado e, assim, atrair investimentos para o país (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 96).

O PROUNI, portanto, exemplificaria esses dois aspectos: em um primeiro momento, ao conceder benefícios às instituições privadas para promover seu crescimento à base de concessões fiscais, com aprovação da legislação alinhada aos interesses comerciais; por conseguinte, por parte do governo, ao vender a imagem aos investidores internacionais de bom cumpridor dos acordos outrora firmados. Em suma, põe em prática uma política educacional baseada numa agenda com preceitos do neoliberalismo como modelo econômico mundial. Tanto é que ao lado do PROUNI foi instituído o FIES, objeto da Lei 10.260/2001, concebido como um fundo de financiamento destinado a custear a mensalidade de estudantes matriculados em instituições particulares. Por meio desse programa é possível obter crédito com taxa de juros subsidiada, com o qual o estudante de graduação pode pagar integral ou parcialmente por sua formação universitária (NASCIMENTO; LONGO, 2016, p. 14)²².

²¹ O PNE, no item 4.3.1, fixa como Objetivos e Metas prover em uma década (seria até 2010) a oferta de educação superior em pelo menos 30% da faixa etária entre 18 a 24 anos. Esse é o mesmo objetivo sugerido pela OCDE que afere tal média como o mínimo a ser alcançado pelos países que lhe são integrantes. A crítica que se faz em relação ao Plano é que não se determinam outros fatores ou consequências além do critério de massificação, considerando que na prática uma série de ocorrências são suscetíveis, tais como: discrepâncias de qualidade, valoração, permanência e a assunção de custos (BRASIL, 2001).

²² Em sua formulação atual, segundo o que diz a Lei do Fies (Lei 10.260/2001), no artigo 1º, §1º, o financiamento estudantil também pode ser concedido a estudantes matriculados em cursos de educação profissional, mestrado e doutorado, desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor de Financiamento Estudantil.

No procedimento de gestão do FIES três instituições estão envolvidas: o Ministério da Educação (MEC), responsável por estabelecer a política de oferta de vagas e seleção dos estudantes, supervisionar o cumprimento das normas, e administrar os ativos e passivos do fundo; o Comitê Gestor, competente para formular a política de oferta de financiamento e controlar a execução das operações. Por fim, as instituições financeiras, que operam a concessão do crédito via contrato individual com o estudante, que fica obrigado a restituir o valor do empréstimo parceladamente quando depois de graduado.

Muito embora criado em data anterior ao PROUNI, a lógica do FIES é a mesma outrora comentada, isto é, ampliar o acesso à educação superior com baixo custo para o governo federal²³. A um só tempo se trata de uma política de crescimento educacional que se valeu do alto grau de oferta de vagas ociosas nas instituições de ensino particulares e nas metas de massificação determinadas pelos agentes internacionais. Uma maneira de transferir ao setor privado a responsabilidade pela prestação da educação superior e, ainda assim, se utilizando de dispêndio público em forma de concessões fiscais (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

Esse desenho político não é novidade e foi adotado em momentos anteriores da história. Para entender seu contexto é preciso voltar no tempo e discorrer sobre a política econômica de renúncia fiscal desde a década de 1960. Quando tomada a mesma estratégia, o governo estimulou o crescimento da educação superior por meio de isenções tributárias. O propósito era garantir a efetividade do funcionamento das instituições de ensino particular em meio aos desafios de crise enfrentados no setor (CARVALHO; LOPRETO, 2005).

Em 1966, por meio da Lei 5.172, instituiu-se o sistema tributário nacional que determinava expressamente a imunidade tributária de instituições educacionais privadas. Os entes federativos estavam impedidos da cobrança de quaisquer tipos de impostos que incidissem sobre o patrimônio, a renda ou os serviços de estabelecimentos de ensino. O dispositivo foi um estímulo pujante para que mais tarde fosse possível fomentar a abertura de diversas instituições particulares (HASS; PARDO, 2017, p. 719).

Tomando por base o arcabouço jurídico favorável e as demandas de mercado, o setor privado de educação superior rapidamente foi se consolidando no decorrer da década de 1970. Nesse período, o país passava por forte processo de industrialização, o que exigiu qualificação técnica advinda do diploma universitário. A formação acadêmica passa a fazer parte do ideário

²³ Para o governo federal era mais fácil conceder a renúncia fiscal das instituições particulares do que injetar diretamente recursos nas instituições federais de ensino superior. Isto porque as universidades e institutos federais representariam encargos orçamentários permanentes em relação ao custeio, enquanto as instituições privadas não.

de realização de ascensão social das pessoas, e, atenta a essa demanda, a iniciativa privada logo se mobilizou para apoiar iniciativas que privilegiavam o crescimento educacional. A expansão universitária rapidamente tomou corpo e se consolidou como um projeto de desenvolvimento nacional, estabelecendo uma relação de complementariedade do setor privado em relação ao público (SAMPAIO, 2011, p. 29).

A década de 1980 foi marcada por forte crise econômica decorrente do aumento das taxas de juros em âmbito internacional, o que reverteu o fluxo de divisas para os países centrais. Os ajustes promovidos pela política econômica da época elevaram a inflação e possibilitaram a queda do valor real do poder de compra dos salários. Esse contexto, aliado ao fator de instabilidade política, ocasionado pelo gradual processo de redemocratização do país, tornou esse período uma época de estagnação para o setor da educação superior (DURHAM, 2003, p. 20).

Na década de 1990 houve a retomada do crescimento da educação superior no país. Com a estabilização econômica na segunda metade da década, na gestão do então presidente FHC, o setor privado de educação superior passou a ter o crescimento estimulado por políticas de concessões fiscais advindas da reestruturação do modelo administrativo estatal. Na pauta estava a minimização da atuação estatal em gastos com políticas sociais e a reforma administrativa como forma de retomar o crescimento econômico estancado desde os anos 1980 (CARVALHO, 2004).

As mudanças na estrutura estatal visavam sobretudo alterar o papel do Estado, que deveria deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento socioeconômico através de bens e serviços, e passar a ser somente regulamentador da oferta (HASS; PARDO, 2017, p. 721). As atividades outrora oferecidas em caráter de direitos sociais então seriam transferidas à prestação pela iniciativa privada, regulamentada pela lógica operacional do mercado. As privatizações e a concessão de serviços públicos são os grandes instrumentos com os quais se efetivaria essa política.

Com a adoção desse modelo de desenvolvimento a diversidade de instituições de ensino superior foi bastante expressiva entre a segunda metade da década de 90 e o limiar do novo século (HASS; PARDO, 2017, p. 721). Dados do Censo da Educação Superior mostram que em 1991 havia 893 estabelecimentos de educação superior, enquanto que em 2012 já se somavam 2.416 dentre universidades, centros universitários, faculdades e centros de formação tecnológica, uma elevação de 171% em pouco mais de 20 anos (RISTOFF, 2014, p. 724).

A ampliação da oferta desencadeou um problema de vagas ociosas para o setor. O elevado preço das mensalidades impossibilitou a maior parte da população de custear a formação acadêmica mesmo diante do grande quantitativo de novas vagas oferecidas. Nesse sentido, o setor privado se apoiou numa série de legislações e programas de fomento governamental com os quais resolveria o alto grau de vagas desocupadas (CARVALHO, 2005, p. 10).

No governo seguinte, a mesma lógica perdurou, agraciando instituições privadas com renúncias fiscais e concessões de créditos educacionais como medida para viabilizar a massificação no setor. Portanto, PROUNI e FIES completam-se entre si para seguir o mesmo processo de anos anteriores, que demonstra um histórico em que cada vez mais setores políticos comprometidos com a iniciativa privada tensionam distintos governos para assegurar que o Estado permaneça atendendo demandas sociais a partir de privilégios aos “empresários da educação”. Dessa maneira, tais setores acabam impondo condições que inviabilizam que o Estado cumpra o seu papel na prestação de direitos sociais, em específico, a educação superior e, portanto, a incumbência pública se submete à lógica operacional do mercado, cuja maior preocupação é a obtenção de lucro.

3.2 A Restruturação das Universidades Federais

A Reforma Universitária também contemplou o setor público, neste caso o principal programa utilizado foi o REUNI. Instituído pelo Decreto nº6.096 de 24 de abril de 2007, teve como propósito oferecer condições para ampliação do acesso e permanência na graduação superior através do melhor aproveitamento da estrutura física e recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007a)²⁴.

Em sua formulação o REUNI congrega como meta global elevar a taxa de conclusão média nos cursos presenciais de graduação para 90% e a proporção de 18 alunos por professor, com prazo máximo de 5 anos a contar do início de cada plano. O MEC figura como estabelecedor dos indicadores de desempenho, definindo parâmetros de cálculo para mensuração de alcance dos objetivos à medida que destina os recursos financeiros de acordo

²⁴ O Referido Decreto regulamenta a Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que institui o PNE, em específico na parte constante do item 4.3.1 que se refere à meta de expansão da educação superior no prazo de uma década: aumentar em pelo menos 30% a oferta de educação superior na faixa etária de 18 a 24 anos.

com apresentação e aprovação do respectivo plano de reestruturação de cada universidade (BRASIL, 2007a).

Para aferição das metas do programa destacam-se os seguintes indicadores: a) taxa média de conclusão dos cursos de graduação, medida pela relação do total de diplomados num determinado ano e o de vagas oferecidas pela instituição cinco anos antes; e b) relação de alunos por professor, calculada com base no número de matrículas projetadas e o de docentes com equivalência ao regime de dedicação exclusiva²⁵ (BRASIL, 2007b, p. 4).

Conforme se denota o REUNI não apenas determinou as metas que procurava alcançar, como também conferiu competência ao MEC para definir os parâmetros de acompanhamento. Os vários indicadores de desempenho utilizados para mensurar a evolução do programa equivaleriam à adoção de novos mecanismos de controle institucionais. As atribuições da política são bem definidas, dotando as universidades federais de relativa autonomia para decidir como procederiam em nível de procedimento interno visando os resultados macropolíticos almejados (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 660).

Ademais, além das metas quantitativas também foi priorizado que as universidades adotassem aspectos qualitativos, uma forma a garantir em suas propostas qualidade acadêmica. Os planos de reestruturação deveriam ser apresentados seguindo diretrizes dispostas em seis dimensões: ampliação da oferta de educação superior, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica, mobilidade institucional, compromisso social, e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da graduação (BRASIL, 2007a).

Na dimensão da ampliação da oferta o programa focaliza ações para reduzir as taxas de evasão, ocupar vagas ociosas e aumentar o quantitativo de ingressantes. Na reestruturação, revisa a estrutura acadêmica, reorganiza os cursos, diversifica modalidades, implanta regimes curriculares e sistemas de títulos, prevê adoção de modelos de transição. Na renovação pedagógica articulam-se níveis educacionais, moderniza-se ensino-aprendizagem e antevêm-se programas de capacitação. O suporte da pós-graduação interliga-se à graduação para uma expansão qualitativa e quantitativa da educação superior. A mobilidade promove circulação de alunos entre programas e instituições. O compromisso social institui políticas de inclusão, extensão e assistência estudantil (BRASIL, 2007a).

²⁵ A taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG) é a relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais num determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes. A matrícula projetada em cursos de graduação presenciais (MAT) é a projeção do total de alunos matriculados na universidade, realizada com base no número de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, a sua duração padrão e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento.

Para cada um dos aspectos inseridos nas seis dimensões que constituem as diretrizes gerais do programa, os planos de reestruturação das universidades devem incluir diagnóstico de situação, metas com cronograma de execução, estratégias, etapas e indicadores (BRASIL, 2007b). O enfoque na eficiência, flexibilidade e mobilidade denota um alinhamento com propostas de inovação gerencial, as mesmas preconizadas pela reforma administrativa do Estado no final da década de 1990, o que evidencia uma série de desafios para a gestão institucional das instituições aderentes (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 662).

As despesas com o projeto contaram com dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC. Ficou determinado que os recursos fossem sendo dispendidos ao longo do prazo de cinco anos, de acordo com os planos de reestruturação de cada universidade. Em especial as dotações deveriam ser destinadas à construção e readequação da infraestrutura física, compra de bens e serviços, e para cobrir despesas de custeio e pessoal (BRASIL, 2007a). O atendimento ao planejamento das instituições ficou condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC, que avaliava os planos de reestruturação apresentados e determinava a liberação orçamentária.

Nesse sentido, para receberem a reserva de recurso necessária para suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, todas as 54 universidades federais existentes até o final de 2007 aderiram ao programa e apresentaram os respectivos planos de reestruturação. O relatório do primeiro ano de execução foi publicado no final de 2009 e apresentou a evolução das ações projetadas, com destaque em alguns pontos que indicaram superação. As indicações são apresentadas em dois parâmetros de crescimento, quantitativo e qualitativo.

Quanto às metas quantitativas, em primeiro as universidades pactuaram um crescimento de 11% nas vagas dos cursos de graduação. Das 132.451 existentes em 2007, a meta era acrescentar pouco mais de 14 mil no primeiro ano de execução das atuações ambicionadas. Entretanto, transcorrido o período informado, as instituições já ofertavam 147.277 vagas, ou seja, uma diferença positiva de quase 15 mil no número de oportunidades de acesso disponíveis (BRASIL, 2009).

Na mesma direção, além de aumentar o número de vagas as universidades também projetaram medidas para o preenchimento daquelas que poderiam encontrar-se ociosas, de modo a ter o completo aproveitamento do quantitativo que fora criado. Para tanto, fez-se necessário aspirar uma média de 10% de crescimento na taxa de matrículas projetadas, possibilitando 752.185 registros, o que foi suficiente para preencher o total de vagas oferecidas no primeiro ano de execução do programa (BRASIL, 2009).

Outra medida também informada foi a expansão do número de cursos de graduação, visto que, além dos já existentes, projetava-se a criação de outros, sobretudo no período noturno, posto melhor aproveitamento da estrutura física disponibilizada. Em 2007 os cursos de graduação totalizavam 1.326, enquanto que se projetava aumento para 2.557. As informações relativas apontam um percentual de execução de 98% do que foi estipulado, sendo efetivamente criados 2.506 cursos de graduação, restando apenas 2% para atingimento da meta (BRASIL, 2009).

Conforme definido no próprio escopo do programa, a contratação de novos docentes e técnicos figura como umas das principais demandas para tornar possível o cumprimento das metas definidas. No primeiro ano de execução foi possível alcançar a média de 17,8 alunos efetivamente matriculados em cursos de graduação presenciais por professor em regime de dedicação exclusiva (BRASIL, 2009). O dado demonstra a plena capacidade de operação dos quantitativos de cursos criados.

Este contingente de servidores seguiu a programação considerada essencial para promover o atingimento dos objetivos de crescimento almejados, assim como também por ser estratégico para aumentar a produção científica no país. A autorização de concursos e provimento de novos cargos se inicia em 2008 e se conclui em 2012, a fim de dar sustentabilidade ao funcionamento acadêmico e administrativo das universidades. Assim, para 2008 as universidades federais pactuaram um montante de 3.459 cargos, sendo 1.821 de docentes e 1.638 de técnicos, com previsão de que mais concursos aconteceriam nos anos subsequentes, dada a ampliação das estruturas (BRASIL, 2009).

O aumento e readequação da infraestrutura física das universidades federais também constituíram um dos componentes estratégicos de sucesso do programa. Ao final de 2008 havia o registro de 327 obras em diferentes fases de elaboração, sendo 77 projetadas, 127 em licitação, 103 em execução, e 20 concluídas. Somando esse volume ao que já havia sido empreendido em anos anteriores, totalizavam-se mais de 2.000 empreendimentos estruturais, especialmente salas de aula, auditórios, laboratórios de pesquisa, espaços de atendimento e convivência social e blocos administrativos (BRASIL, 2009).

Agregado à ampliação da estrutura física, um dos pilares do Reuni também foi a interiorização das instituições. Entre 2003 e 2008 foram criados 104 novos campi, representando a presença das universidades em 235 municípios (BRASIL, 2009). Essas novas unidades foram uma forma de oportunizar estudantes de outras cidades, visto os custos decorrentes de deslocamento e moradia às capitais, além de aproximar as comunidades

tradicionais interioranas ao desenvolvimento que o conhecimento acadêmico pode proporcionar.

Conforme demonstrado, o REUNI estabeleceu uma formatação política bem demarcada. Enquanto o MEC direciona a liberação dos recursos de acordo com sua avaliação sobre os planos de reestruturação apresentados, as universidades têm o acompanhamento da evolução de suas metas observadas a partir do que fora desenvolvido nas vertentes de crescimento quantitativo e qualitativo. A relação entre MEC e instituições de ensino centra-se mais na apresentação dos resultados alcançados do que necessariamente na definição dos procedimentos ou metodologias utilizados.

Entretanto, as diretrizes e exigências visualizadas, por mais genéricas que possam parecer, apresentam como condicionante da liberação dos recursos a submissão das universidades aos indicadores de desempenho preconizados pelo MEC. As instituições têm em si o fardo de não apenas alcançar os objetivos gerais determinados, mas também seguir as diretrizes quanto aos aspectos qualitativos almejados. Esse fator é apontado como um limitador da autonomia universitária e tem relevância nas questões gerenciais das instituições de ensino (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008).

Nesse contexto, as políticas afirmativas para educação superior foram instituídas como medidas visando atender a dimensão do compromisso social das instituições. Para tanto, foram criadas duas políticas distintas com as quais se promoveriam os aspectos da inclusão e da assistência estudantil: duas medidas complementares à democratização do ensino, a primeira, a Lei de Cotas, e a segunda, o PNAES.

As cotas foram instituídas nas universidades federais como uma política de Estado, advinda de históricas reivindicações de movimentos organizados²⁶. Instituída pela lei 12.711/2012, entrada em vigor em 2013, prevê que progressivamente até 2016 a reserva de 50% das vagas disponíveis nos cursos de graduação das instituições federais de ensino a alunos oriundos do ensino médio da escola pública (BRASIL, 2012)²⁷.

²⁶ O movimento negro é apontado como principal articulador da para o estabelecimento de políticas afirmativas no Brasil, cujo propósito é combater o racismo estrutural existente na sociedade constituído depois de mais de 300 anos de escravidão. Nesse sentido, as ações afirmativas são consideradas um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado (SANTOS, SCOPINHO, 2016).

²⁷ O artigo 1º da Lei 12.711/2012 diz que as instituições federais de ensino reservarão em cada curso seletivo para ingresso na graduação, por curso e turma, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento de tais vagas, metade deverá ser destinada a estudantes oriundos de família cuja renda per capita seja inferior a 1,5 salários mínimos, e o total ofertado em proporção igual à presença de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência no estado onde a instituição estiver instalada (BRASIL, 2012).

Ser oriundo do ensino médio de escola pública é o principal critério de acesso às vagas da IFES. A legislação passa a produzir efeitos progressivos a partir do ano de 2013 e busca aumentar significativamente o número de matrículas na educação superior de estudantes procedentes da rede pública de ensino básico, elevando pelo menos 50% até 2016 (VASCONCELOS *et al.*, 2016, p. 4). Nesse cenário, considerando os critérios de renda também definidos, o perfil do estudante universitário tendeu a uma mudança bastante drástica.

O efeito das medidas que a legislação teve sobre as universidades federais foi transformador. Em poucos anos o corpo estudantil passa a ser em sua maioria de discentes de classes populares (RISTOFF, 2016, p. 31). Esse fator se demonstra como um encargo em relação à diretriz preconizada pelo REUNI de reduzir as taxas de evasão, uma vez que estudantes de classes populares são mais propensos ao abandono escolar por conta dos elevados custos em se manter.

Outro fator também desencadeado é a questão da baixa escolaridade decorrente da precariedade da rede pública de ensino básico brasileira. Os índices de excelência acadêmica, mesmo diante das propostas de inovação pedagógicas exigidas pela REUNI, tenderam a baixar bastante (MENDES JR., 2014, p. 35). Sobretudo nas disciplinas preliminares dos cursos de graduação, os alunos cotistas ficaram à mercê do próprio esforço pessoal para dar continuidade ao curso em que ingressaram.

Por causa dessas questões criou-se uma medida remediativa que foi o PNAES. Diferente da Lei das Cotas, esse programa foi instituído como política de governo²⁸. Através dele, objeto do Decreto n° 7234/2010, determinou-se via MEC a consignação anual de orçamento extra às universidades destinado ao custeamento de despesas decorrentes de políticas institucionais de assistência estudantil (BRASIL, 2010), uma válvula de escape para que as universidades pudessem dar conta do perfil estudantil que havia se desenhado, sobretudo com a instituição das cotas. Contudo, por causa do tipo de política que se empregou na formulação do PNAES, as dotações orçamentárias reservadas às IFES não foram instituídas de forma obrigatória por parte do governo federal. A liberação do recurso necessário ao custeamento das

²⁸ Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda da política interna ainda que envolvam escolhas complexas. As políticas de Estado que envolvem mais de uma agência do Estado – passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discursão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade – geralmente são políticas mais estáveis, posto que formuladas mediante lei, que consignam direitos aos seus destinatários e obrigações por parte do estado (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

despesas decorrentes dos programas institucionais de assistência estudantil ficou condicionada aos limites estipulados na legislação orçamentária vigente, sem quaisquer imposições ou compromisso de evolução ou mesmo de manutenção nos repasses. Esse desenho privilegiou um sistema que reduziu as possibilidades de autonomia das instituições de ensino ao deixar o PNAES submetido ao contexto político ideológico vigente e a capacidade de superávit primário do país.

Dessa forma, a educação pública superior federal foi sendo, ao longo dos sucessivos programas utilizados para promover sua expansão, sobrecarregada pelos inúmeros encargos que as universidades tiveram de suportar, inclusive em relação a seu gerenciamento interno. Essa questão foi aos poucos desfragmentando as atividades inerentes à universidade pública federal, deixando de lado o papel principal de instituição social direcionada ao desenvolvimento nacional, para focalizar em resolver questões mais locais, direcionadas ao contexto regional.

Esse papel é tão patente que se observa essa mudança de paradigma nos projetos de desenvolvimento institucionais das universidades do país, sendo quase todos voltados em sua missão ao desenvolvimento regional onde as instituições estão localizadas, não procuram fomentar algo mais ambicioso ou integralizar-se prevendo um crescimento nacional de forma a projetar-se em âmbito internacional.

3.3. Expansão da educação superior: lógica privatista da massificação

A formulação e execução das políticas utilizadas para expansão e democratização da educação superior no Brasil seguem traçado e desenhos distintos, mas operam sob a mesma lógica. O PROUNI procurou fomentar o setor privado à base de renúncias fiscais privilegiando o crescimento de matrículas em instituições particulares, com questionáveis valores qualitativos em relação à formação acadêmica.

As instituições particulares de educação superior são poucos produtivas em conhecimento científico. Como também a grande maioria não congrega ações de extensão universitária em comunidades externas ao ambiente acadêmico, na maior parte das vezes a preocupação central dá-se em manter as taxas de matrículas se valendo da promoção do ensino direcionado aos desígnios operacionais aspirados pelo mercado de trabalho, sem quaisquer considerações humanitárias na formação acadêmica.

Entretanto, para promover a democratização do ensino superior pela via da massificação preconizada pelos agentes internacionais, a grande aposta do governo federal foi a combinação

da expansão das IFES, ainda que aquém da necessidade, e no segmento do ensino privado. Tanto é que o PROUNI se destaca como principal vitrine da Reforma Universitária iniciada em 2005, e seu legado é tão proeminente que, em termos numéricos, é possível projetar o crescimento do setor privado na educação superior em variáveis de crescimento: a) quanto ao número de instituições, b) quanto ao número de cursos, e c) quanto ao número de matrículas.

Em relação ao número de instituições, os dados do Censo da Educação Superior mostram que a expansão foi constante. Entre os anos de 2004 a 2017 instituições privadas em funcionamento passaram de 1.789 a 2.152 unidades, ou seja, um salto de 363 novos estabelecimentos (INEP, 2005, 2008). Parece pouco significativo se dimensionamos o recorte de tempo mencionado, contudo, vale destacar que uma evolução mais acentuada é atenuada por causa de aquisições e fusões de uma grande gama de empreendimentos por conjuntos empresariais específicos, o que indica a formação de monopólio nesse setor.

Esse fator é demonstrado quando se observa no mesmo período a evolução no quantitativo de cursos e matrículas, que é, em média, desproporcional. No decorrer dos 13 anos observados, o número de cursos de graduação passou de 12.382 para 24.955, dentre as modalidades de ensino presencial e a distância. Ressalta-se uma constante progressão de 12.573 cursos no decorrer do tempo determinado, demonstrando um aumentativo de mais de 100% (INEP, 2005, 2018).

Em relação ao número de matrículas, o crescimento foi ainda mais exponencial. Em 2004 totalizaram-se 2.985.405 alunos efetivamente matriculados, enquanto que em 2017 esse quantitativo passou a ser de 6.241.307, uma diferença de 3.255.902. Ou seja, no caso em questão, os dados analisados indicam uma evolução de mais de 109% quanto a esse quesito (INEP, 2005, 2008).

Portanto, conforme os documentos indicam acima, as inúmeras benesses fiscais que o governo federal utilizou para promover a expansão da educação superior no setor privado foram decisivas e bastante eficientes pelo resultado expressivo apresentado quanto aos aspectos quantitativos mesurados. Reuni e Fies possibilitaram o acesso de milhões de brasileiros ao ensino superior, restando perguntar, entretanto, sobre a qualidade do tipo de ensino promovido.

Em relação ao setor público, no que concerne às IFES os percentuais de evolução foram bem mais comedidos. Muito embora a educação superior pública tenha se demonstrado original e historicamente mais bem-sucedida em relação à produção do conhecimento científico e tecnológico, os espaços de apoio para seu crescimento no país ainda encontram bastante desafios, ainda que a Reforma de 2005 também tenha beneficiado esse setor.

Sobre o número de instituições, em diferentes regiões do país novas universidades e institutos federais foram criados. Observa-se que não houve uma evolução tão acentuada quanto aquela sentida no setor privado. Entre 2004 a 2017 o número de instituições de ensino superior públicas federais saltou de 87 para 109, dentre institutos e universidades, o que representa crescimento de pouco mais de 25% no decorrer do período informado (INEP, 2006, 2018).

O quantitativo de cursos de graduação não acompanhou a proporção de crescimento equivalente ao de instituições privadas. No período de 2004 a 2017 foram abertos 3.904 novos cursos de graduação, ou seja, o quantitativo de 2.449 passou para 6.353 em pouco mais de uma década, perfazendo o total acrescido de 159% (INEP, 2005, 2018). Vale dizer que na história brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o primeiro movimento de expansão das instituições federais de ensino superior de significativo vulto.

Esse fator se deu principalmente em 2008 por causa das metas estipuladas nos planos de reestruturação das IFES exigidas pelo REUNI. Conforme comentado anteriormente, foram exigidos de cada instituição planejamentos específicos e detalhados para atingimento das metas e diretrizes aspiradas pelo programa, como forma de liberação do recurso reservados, o que já no primeiro ano de execução foi alcançado com êxito pelas instituições. Dessa forma, veem-se como naturais essas discrepâncias, mesmo que nos números do setor privado as proporções percentuais sejam mais significativas em termos absolutos.

A mesma circunstância é percebida em relação ao quantitativo de matrículas, que passou de 574.584 para 1.306.351, correspondendo a uma diferença de 731.767 sentida no decurso de tempo informado. Em termo percentuais é possível apontar uma evolução de mais de 127%, o que confirma também a influência da persecução que o Reuni determinara para essa variável em específico (INEP, 2005, 2018).

Aqui vale ressaltar também o caráter qualitativo que conduziu o crescimento do setor público. Diferente do processo de expansão das instituições do setor privado, que não exigiu nenhuma forma de diretriz que primasse por renovações pedagógicas ou realinhamento de planos estruturais de ensino, nas IFES o REUNI determinou uma série de dimensões qualitativas, que se desdobravam em aspectos com os quais se estabeleciam os valores de sua política pedagógica.

Dentre tais valores se destaca a dimensão do compromisso social das instituições participantes com os aspectos de democratização do acesso e assistência estudantil. O objetivo era aumentar o quantitativo de ingressantes na educação superior e, ao mesmo tempo, promover ações para combater a evasão e a retenção escolar. Os instrumentos utilizados para materializar

tais medidas foram a lei de cotas e o PNAES, políticas que, embora pensadas como complementares, seguiram desenhos políticos distintos de implementação.

Os efeitos práticos para as instituições de ensino superior foram, em um primeiro momento, a mudança no perfil do estudante de graduação pela Lei de Cotas, que passou a ser composto em sua maioria por pessoas originárias da escola pública e de classes populares. Inevitavelmente essa característica ocasionou transformações marcantes nas funções típicas universitárias, demandando das IFES a instituição de políticas internas assistenciais cada vez mais incisivas, visando combater a evasão escolar.

Em um segundo momento, para manter as políticas assistenciais em funcionamento, em especial por causa do progressivo custo em decorrência do crescente número de ingressantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, as IFES tornaram-se bastante dependentes das dotações orçamentárias pelo MEC via PNAES. Esse fato reflete conseqüentemente na fragmentação da autonomia universitária, que se vê ameaçada pelo modelo precário de política que rege a função de compromisso social da educação superior preconizada pelo Reuni.

A Reforma Universitária de 2005 não somente privilegiou o setor privado, promovendo uma massificação educacional com frágeis critérios de qualidade e não debatendo com a sociedade os impactos desse bem como direito público. Ela também influenciou na autonomia das universidades federais, direcionando seu gerenciamento e lhe impondo encargos qualitativos, que, em regra, eximem a responsabilidade do Estado e transferem inúmeros desafios das agendas sociais ao compromisso social das instituições federais de ensino superior.

4 DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DIFERENTES PARÂMETROS

É quase um consenso afirmar que a maioria dos países desenvolvidos democratizaram seus sistemas de educação superior (DUBET, 2015, p. 255). Isto implica dizer que as instituições que a promovem deixaram de ser lugar reservado a uma parcela da sociedade e passaram a permitir o ingresso de pessoas cujas classes sociais são mais modestas. Nos países da OCDE, a taxa média de estudantes matriculados é cerca de 50% da faixa etária adequada, o que representa o horizonte almejado em termos de massificação do acesso²⁹.

29 O sistema de Educação Superior é considerado massificado, segundo os parâmetros almejados pela OCDE, quando a taxa bruta de matrículas chega a 50% e a líquida 33% da população entre 18 a 24 anos de idade. Atualmente a OCDE é composta por 36 países-membros e 5 parceiros estratégicos. Dentre os parceiros estratégicos está o Brasil.

Várias pesquisas evidenciam os benefícios de uma distribuição mais equânime da educação superior. O salário médio é ampliado, os empregos são mais valorizados, as pessoas são mais suscetíveis a valores humanitários, ideais democráticos são fortalecidos e a participação política torna-se mais intransigente. Quanto maior for a taxa de graduação superior em relação à população de um país, maiores também serão os retornos em termos de desenvolvimento econômico e social (SANTIAGO *et al.*, 2008).

Entretanto, a noção de democratização não é uma via de mão única e deve ser compreendida a partir da discussão dos diferentes critérios que o fenômeno pode apresentar. Para além da massificação, é permitido questionar, no mínimo, outras quatro dimensões: democratização em termos de acesso, sobre as desigualdades internas inerentes ao próprio sistema educacional, sobre as inequidades nos procedimentos de seleção, e sobre a utilidade e valor dos diplomas universitários em relação ao mercado de trabalho (BUBET, 2015, p. 256)³⁰.

É imprescindível discutir e avaliar as consequências dos critérios de distribuição e o efeito prático do processo de crescimento educacional dos países. Os diferentes aspectos devem ser abordados de forma a perquirir o sentido que o termo democratização tendeu a tomar, uma forma de compreender a evolução do ensino superior dos últimos anos não apenas levando em conta o percurso da massificação, mas como também sobre demais projeções.

Dessa forma, se pretende aferir sobre a democratização do ensino superior em diversos pontos de vista. Em essência, que em perspectiva possa-se conferir as complexidades com que a temática abordada pode ser encarada, e como as várias interpretações apresentadas podem influenciar nas etapas de constituição da política pública nesse nível educacional.

4.1 Democratização no sentido de massificação

A massificação basicamente compreende multiplicar o número de vagas na universidade para possibilitar maiores oportunidades de acesso. Esse critério é medido tendo como parâmetro uma equivalência média de pessoas que ingressam na educação superior a partir de um recorte de tempo específico. O Plano Nacional de Educação é o instrumento que

30 O termo democratização está empregado no sentido de tornar algo igualmente disponível a todos ou à maioria. Aqui vale lembrar que a educação superior é um direito social que deve ser uniformemente entregue, prezando em equivalência os benefícios que dela podem advir, como capacidade racional e crítica, melhores empregos, cargos e posições de prestígio na sociedade. Portanto, ter direito à educação superior é se beneficiar dessa prerrogativa em todas as dimensões possivelmente alcançadas.

norteia o conjunto de metas e estratégias estabelecidas para atingimento dos resultados esperados.

Desde a Constituinte de 1988 tem-se a obrigação de planejar o sistema educacional de forma a promover seu crescimento em todos os níveis de ensino. O delineamento de metas, estratégias e a fixação de indicadores sofrem forte influência de parâmetros internacionais, que preveem a massificação da educação superior a partir do ingresso contínuo de jovens com idade entre 18 a 24 anos, faixa considerada adequada para manter o fluxo com os níveis educacionais anteriores.

O PNE de 2014 contemplou esse critério para promover o crescimento da educação superior, estabelecendo a ampliação de vagas. Seu objetivo principal elaborado foi elevar até 2024 a taxa bruta de matrícula para 50% e a líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, contanto que pelo menos 40% da expansão se efetivasse no segmento público. Existe, portanto, um consenso de que a democratização do ensino superior signifique sua abertura ao maior número possível de pessoas em idade adequada.

Duas formas retóricas marcam as posições discursivas atualmente existentes sobre esse processo de massificação (DUBET, 2015, p. 256). Para as posições mais conservadoras, reduziu-se o nível de excelência acadêmica ao se oportunizar o ingresso de alunos com deficiência de escolarização na universidade, a partir de sua abertura exagerada ao maior número possível de pessoas. Por outro lado, diz-se que a abertura da educação superior deu mais legitimidade à universidade.

A primeira suposição se ancora no discurso de que a universidade dever primar por um papel estritamente erudito do ponto de vista acadêmico. O Reitor da Universidade de São Paulo (USP) compartilha desse entendimento ao afirmar, em entrevista à Associação de Docentes da USP, que preocupa o fato de a universidade estar saindo de suas funções de ensino e pesquisa e tornando-se um órgão assistencialista. Para ele, “a universidade deve atrair os melhores talentos para buscar incessantemente a excelência acadêmica” (ERNICA, 2018).

Essa posição faz pensar a quem o Reitor se refere ao mencionar os termos melhores talentos e excelência acadêmica. Nas universidades norte-americanas de ponta, os exames de admissão vislumbram a trajetória de vida do estudante e a capacidade de empenhar-se na graduação diante de fatores ocasionais diversos que teve no passado (HARTOCOLLIS;

HARMON, 2019)³¹. Ao aferir tais circunstâncias, busca-se diversificar o quadro de alunos considerando habilidades aquém do que a escolarização formal poderia oferecer.

Certamente que, quanto mais se amplia o número de vagas, proporcionalmente a universidade estaria admitindo alunos com deficiência de escolarização, mas isso não significa que a situação tenha tendência a conservar-se. De acordo com pesquisas realizadas em diversas instituições, o desempenho de alunos com problemas de escolarização básica só é um obstáculo nos primeiros anos da graduação, havendo disposição de superação com o tempo (MAYORGA; SOUZA, 2012, p. 269). Esses discentes se veem mais necessitados e esperançosos de que a graduação superior possa proporcionar melhores condições de vida no futuro, daí a ideia de progressão.

Ademais, é importante lembrar o valor da educação superior enquanto bem público reconhecido a todos (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1224). A universidade não pode esquivar-se do preceito universal de oferecer como missão uma formação acadêmica cidadã que, mais do que pensar em nichos especializados de conhecimento, tem em si valores críticos de promoção social. A qualidade acadêmica envolve, para além dos critérios de performance, a responsabilidade das instituições com as adversidades de seus alunos.

Tanto é que estudos sobre análises de desempenho educacional realizadas em diversos países confirmam que indicadores como taxa de graduação e coeficiente de rendimento escolar dependem de muitos fatores externos. Variáveis como ambiente familiar, comunidade onde vive, realização escolar anterior, habilidades pessoais e motivação, dentre outros, são determinantes para aferição de qualidade do ensino – causalidades que comumente existem como fatores sociais aleatórios que não podem ser ignorados institucionalmente (MENDES JR, 2014, p. 32).

Quando a IES se envolve com programas que visam atenuar as dificuldades de seus alunos, maior é a probabilidade de uma melhor taxa de graduação. Universidades que incluem, na sua estrutura, setores voltados a tratar casos problemáticos de adversidade estudantil, em geral são consideradas mais promissoras em relação ao cumprimento de sua missão institucional. Estudos apontam como exemplo positivo uma organização interna composta por

31 Inclusive é uma tendência cada vez mais comum as universidades e colégios de prestígio dos EUA se utilizarem de uma escala de adversidades, que consideram fatores que refletem os desafios enfrentados na vida pelos candidatos, como tipo de escola que frequentavam e bairro onde moram. Os críticos a esse sistema dizem que é uma forma das universidades diversificarem a classe estudantil sem considerar raça ou etnia dos alunos (HARTOCOLLIS; HARMON, 2019).

ouvidoria eficiente, departamentos de apoio psicopedagógico e ajuda financeira para alunos em dificuldade escolar (MENDES JR, 2014, p. 33).

Assim, a objeção de que a ampliação da oferta de vagas no ensino superior estorva a excelência acadêmica não se sustenta em nenhum dos sentidos. A escolarização deficiente é superada pela expectativa de mobilidade social que o curso pode proporcionar, e a qualidade do ensino pode ser nivelada por conta da estrutura adequada de apoio pedagógico disponibilizada. Mais do que manter uma postura de status social acadêmico, a universidade deve primar pela qualidade educacional ampliando a alteridade em seu quadro de alunos.

Em relação ao segundo argumento, a abertura do ensino superior disponibilizou seu acesso a classes mais populares, o que foi importante não só para legitimar a universidade diante de grupos sociais que até então se viam distantes desse nível educacional, mas como também foi capaz de possibilitar uma renovação nas tradições universitárias. A universidade deixa ser lugar onde o conhecimento acadêmico é produzido sem nenhuma expectativa de transformação social e modifica-se em instituição que dialoga constantemente com a sociedade.

Até o limiar da década de 1980 a universidade fora reduto de uma parcela pequena e caracterizada da população, que por sua vez monopolizava a erudição acadêmica e as inúmeras benesses de utilidade que o diploma universitário poderia proporcionar (CARDOSO, 1981). Essa variação rompe com a ampliação das vagas e o consequente ingresso dos filhos da classe trabalhadora, que necessitavam de qualificação técnica profissional ante a exigência emergente do mercado de bens e serviços manufaturados no país.

A partir dos anos 1990, a demanda por popularização da universidade encontra encosto nas consequentes propostas de reforma do Estado (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010). Situadas na ideia de minimização dos gastos governamentais com provisão de políticas públicas, tornaram-se comuns mudanças nos sistemas de educação com o objetivo de realinhar a gestão do setor segundo preceitos de melhoraria da eficiência, produtividade e controle de custos.

As mudanças no padrão de atuação do Estado com a educação superior na segunda metade da primeira década do século XXI foram influenciadas por parâmetros claramente defendidos pela iniciativa privada. A Reforma Universitária de 2005 tem em seu escopo tornar menos custoso ao governo federal a expansão do número de matrículas no ensino universitário, daí a estratégia adotada de restringir a participação estatal na prestação de tais serviços (CATANI *et al.*, 2006, p. 127). Nesse processo dois programas de governo inter cruzaram-se.

O PROUNI representa a aposta do governo no setor privado, promovendo o crescimento da educação superior no Brasil com base em renúncias fiscais e no desejo das

instituições privadas em preencher o alto grau de vagas ociosas. Para o setor público, o REUNI procurou reestruturar as universidades com base em modelos gerenciais, exigindo em um curto espaço de tempo diretrizes quantitativas e qualitativas em parâmetros pouco específicos (CATANI, 2006).

Seguindo a lógica das políticas desenhadas acima, o sistema de educação superior no Brasil ampliou-se no começo do século. Em termos numéricos, entre os anos de 1999 e 2012 as instituições de ensino cresceram 171%, seguidas do aumento de matrículas em 350%. Grande parte dessa expansão foi sobrepujada por instituições privadas, que até os dias atuais concentravam cerca de mais de 70% das matrículas na graduação (RISTOFF, 2014, p. 725).

Apesar do grande número de instituições privadas, a educação superior das universidades públicas se destaca por concentrar mais de 95% da produção científica realizada no país (MOURA, 2019)³². Ao longo dos anos o sistema de ensino público superior foi se diferenciando do prestado pela iniciativa privada, sobretudo por levar em consideração a pesquisa e a formação crítica e social como mote de seu desenvolvimento institucional, característica que revela a posição estratégica do setor enquanto projeto de formação nacional.

Diante da rápida e expressiva expansão das últimas décadas, pode parecer que o sistema de ensino superior já tenha atingido as metas de ampliação de acesso indicadas pelos organismos internacionais. Entretanto, segundo dados da média dos países da OCDE esse índice somente é atingido quando a taxa bruta de matrículas chega a 50% e a líquida 30% da população entre 18 a 24 anos de idade. O Brasil apenas iniciou um processo de massificação, mas ainda é considerado um sistema elitizado (AMARAL, 2016, p. 723). Não obstante, a progressão constatada é conseqüentemente sentida em uma representação mais acentuada das classes sociais que compõem a população do país. Pessoas de extratos médios compõem a maior parte dos estudantes nos cursos de graduação (RISTOFF, 2016). Diversas profissões, como professores, engenheiros, médicos e advogados estão presentes mais do que em décadas anteriores, fato que barateou os custos dos serviços e os tornou mais acessíveis.

A classe média foi a mais beneficiada com o processo, em decorrência do poderio econômico comparado aos mais pobres, nichos específicos de emprego e renda lhe foram mais acometidos. Na década de 1960 poucas pessoas desse segmento social tinham acesso ao curso superior; hoje o número de graduados com renda per capita familiar acima de três salários mínimos é bem mais representativo.

32 Ver: <<http://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respodem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>>. Acesso em: 24 set. 2019.

Outro fator também constatado foi o relevo significativo da presença de mulheres na universidade. Nas instituições públicas federais de ensino estudantes do sexo feminino são maioria absoluta desde 1996, em que representavam 51,4% da amostra pesquisada. Atualmente constituem mais de 54% do corpo estudantil na graduação, com elevada progressão nas áreas de exatas, onde eram pouco representadas no passado (ANDIFES, 2019).

É possível aferir uma série de benefícios pelo processo de ampliação das vagas na educação superior, tanto no setor público como no privado. Contudo, as expressões quantitativas ainda carecem de análises profícuas sobre seu efeito prático em termos de democratização. A seguir serão percorridas algumas considerações sobre diferentes aspectos possíveis de serem avaliados.

4.2 Democratização no sentido de igualdade de oportunidades

Anteriormente ficou evidente que a massificação tem um efeito democrático à medida que torna mais equânime o bem educacional a partir da multiplicação das possibilidades de acesso. A abertura de mais vagas na universidade procurou atender a demanda de diversos segmentos sociais, sobretudo porque o ensino superior representa um fator de mobilidade social em um país marcado por desigualdades. Empregabilidade e aumento de renda média são quesitos categóricos para essa questão.

Por meio dos programas que foram criados, o Brasil passou por um ciclo recente de ampliação do acesso às universidades. Entre 2007 e 2017, por exemplo, o número de matrículas na educação superior cresceu 56,4%, chegando a 8,2 milhões no total (INEP, 2007; 2017). Esse processo de expansão foi sobrepulado principalmente pelas facilidades que foram instituídas, propondo como objetivo principal absorver estudantes da rede pública de ensino básico geralmente pertencentes a categorias sociais mais modestas³³.

Contudo, ao definir a democratização pelo critério da igualdade de oportunidade, considerando os diferentes grupos socioculturais que compõem a população do país, torna-se evidente que a massificação não é necessariamente democrática (DUBET, 2015, p. 257). Antes ela exigiria representação equânime das classes sociais pelo subsequente tratamento individual

³³ Em todos os programas criados com a reforma universitária o público-alvo nominado são estudantes vindos da rede pública de educação básica. Tanto é que desde 2014 alunos da graduação oriundos do ensino médio de escolas públicas são maioria em relação aos vindos de instituições particulares. Não que se tenha diminuído o número de ingressantes vindos de escolas particulares, mas a maior parte das vagas criadas até então estão sendo ocupadas por estudantes do ensino médio da rede pública de educação.

do aluno, dadas as circunstâncias ou características de adversidades influentes. Tomando por base somente o quantitativo de um perfil de ingressante, a massificação sempre vai favorecer no extrato social estabelecido indivíduos de origem social mais elevada.

Aqui vale destacar a diferença que se faz entre equidade e igualdade de oportunidade. Para a OCDE, questões como sexo, raça, condições socioeconômicas, idade ou deficiências não podem ser fatores que venham a se tornar obstáculos para acesso ao ensino superior, pois se pressupõe o nivelamento desses aspectos pela qualidade educacional anteriormente oferecida. Assim, a definição de equidade remete a proporcionar chances iguais desde que se garanta aquisição de habilidades necessárias de acordo com o esforço e dedicação de cada um (FELICETTI, MOROSINI, 2009).

O conceito acima difere da ideia de igualdade de oportunidade. Nesse quesito, determinadas características fogem ao controle individual e são consideradas decisivas para o alcance e desenvolvimento do nível educacional prestado. Dessa forma, implica em oferecer medidas remediativas que ajudam a atenuar a representação de pessoas desfavorecidas no acesso ao ensino superior (FELICETTI; MOROSINI, 2009).

Muitos trabalhos têm estudado sobre a equidade de acesso ao ensino superior, e apontam a responsabilidade estatal em políticas públicas para sua prestação (FELICETTI; MOROSINI, 2009). Um fator demonstrado que tem contribuído para a questão é a expansão do número de IES em diversos países, o que tem aumentado a oferta de vagas e possibilitado o preenchimento por pessoas de segmento social diverso. Contudo, estudos recentes indicam que esta expansão não reduziu significativamente as desigualdades quanto às oportunidades em termos de resultado ou vantagem da educação superior (SANTIAGO *et al.*, 2008).

Três explicações são apontadas como obstrutoras à igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior (DUBET, 2015, p. 257). A primeira é a desigualdade de renda dos estudantes, que é muito variável inclusive dentro do próprio extrato social demarcado; a segunda é a desigualdade cultural existente na representação dos diferentes segmentos que compõem a população; e a terceira é a desigualdade na estrutura geral do sistema de educação, que é distribuído segundo as distinções regionais existentes. A primeira diz que a renda econômica é o principal fator de acesso à universidade. Nos sistemas universitários não gratuitos, logo fica evidente a razão de alguns conseguirem acessá-los e outros não, pois mesmo com oferecimento de maiores chances de ingresso sempre haverá aqueles que não têm condições financeiras suficientes para custear uma universidade. A privatização amplia as

oportunidades, mas também acentua bastante as diferenças para os que não podem pagar pela graduação pretendida.

Na reforma universitária que promoveu a expansão do setor estimulando a iniciativa privada, PROUNI e FIES representaram a tentativa de remediar tal problema. Através da concessão de bolsas de estudo e do financiamento estudantil, o valor cobrado nos estudos poderia ser custeado para quem demonstrasse ter renda média considerada insuficiente. Esse nivelamento só é possível até certo ponto, pois deve-se considerar que os dispêndios necessários para cursar a graduação vão além da mensalidade. E mesmo na universidade pública o aluno tem um custo para manter-se estudando, como alimentação, material escolar, moradia etc. Além do mais, o tempo dedicado aos estudos considera-se uma perda de salário que muitas famílias não podem assumir, pois têm no filho a possibilidade de uma fonte extra de renda que muitas vezes é vital à sobrevivência básica dentro de casa. Os sistemas utilizados, como bolsas de estudo e demais subsídios ou incentivos educacionais, e a possibilidade de combinar trabalho com estudos, podem até atenuar a situação de deficiência econômica, mas ela acaba por permanecer mesmo assim.

Isso explica o porquê de pessoas de extratos mais elevados da classe média se beneficiarem mais do processo de massificação do ensino superior, enquanto as classes populares preferem o trabalho precoce após o término dos estudos obrigatórios (REISBERG; WATSON, 2010)³⁴. O pertencimento mais ou menos favorecido entre as camadas da mesma classe social é um fator determinante para a consolidação do acesso igualitário ao ensino superior. De uma forma geral, quanto mais igualitária é a sociedade em termos de distribuição de renda, mais o sistema de ensino superior tende a ser igualitário em termos de acesso.

O outro fator apontado que prejudica a igualdade de oportunidade é a desigualdade cultural. Em países centrais e relativamente igualitários, as diferenças na renda média dos cidadãos são menos influentes na questão do acesso. Em geral, a possibilidade de adentrar na universidade é condicionada pela qualidade educacional básica antecedente, que, por sua vez, é vinculada pelo poderio econômico das famílias (REISBERG; WATSON, 2010). Nesse sentido, onde a distribuição da riqueza é mais equânime, fatores de ordem cultural tendem a ser mais influentes para se chegar ao ensino superior.

34 Os estudos obrigatórios são aqueles provenientes da educação básica, que constitucionalmente compreende desde as séries iniciais ao ensino médio completo. Esse nível de formação é exigido pelo Estado a todos os cidadãos, podendo a família ser responsabilizada por não manter crianças e adolescentes até seu término completo.

Em certos casos, inclusive, há resistência das classes populares quanto à universidade, pois consideram que o ensino superior não foi disposto para filho de trabalhador, o que os leva a limitar suas ambições. Na Grã-Bretanha, por exemplo, os filhos da classe operária ingressam menos na universidade do que os de imigrantes, que valorizam muito mais os estudos superiores (DUBET, 2015, p. 256). Portanto, não apenas o ingresso na universidade é determinado pelas desigualdades culturais, mas essas desigualdades são mais difíceis de reduzir do que as de cunho econômico.

Em relação a países periféricos como o Brasil, os níveis de desigualdade econômica são caracterizados também por questões culturais. Analisando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2006 (Pnad/IBGE, 2006), torna-se evidente esta desigualdade quando se aponta que a renda média de alunos negros é menor do que aqueles que se declaram brancos, considerando que essas variáveis se associam para influir negativamente na probabilidade desses alunos chegarem ao ensino superior (VONBUN; MENDONÇA, 2012, p. 45). Uma forma de remediar tal situação consiste em instituir políticas afirmativas voltadas especificadamente às categorias sociais prejudicadas (CARVALHO; WALTENBERG, 2015, p. 372).

Por fim, outro fator que prejudica a igualdade de oportunidade à educação superior é que ela depende também da forma como está estruturado o sistema de educação como um todo. A abertura democrática do ensino primário e secundário de qualidade proporciona uma relativa igualdade no desempenho dos processos seletivos para as universidades, o que possibilita um fluxo mais equânime das classes socioeconômicas e culturais que compõem a população. Em suma, a democratização do acesso ao ensino superior também pressupõe que o país aposte em um projeto educacional cujo sistema de educação pública de nível básico seja eficiente e esteja disponível a todos.

A escola pública na educação básica no Brasil se apresenta extremamente deficiente em termos de infraestrutura e qualidade educacional. Além da falta de vagas e recursos financeiros necessários para ampliação adequada, com a devida valorização da carreira docente e modernização das práticas e concepções pedagógicas, os alunos em geral apresentam deficiências básicas de aprendizado, como leitura, interpretação de texto e operações aritméticas consideradas simples (FREITAS, 2005, p. 918). Tais falhas refletem em menor ou maior grau na entrada desses alunos na educação superior.

Quando se analisam as desigualdades existentes dentro do próprio sistema de educação pública, descobre-se que ele é extremamente desigual. Existe uma distinção variavelmente

marcante entre os estabelecimentos de ensino a depender do contexto espacial em que foram situados, onde uma escola no meio rural muito se difere daquelas localizadas nas periferias ou nos centros urbanos de grandes ou pequenas cidades (MENEZES-FILHO, 2007). Essas disparidades são ocasionadas sobretudo pela falta de políticas sociais incidentes em âmbitos regionais.

O sistema público da educação básica é insuficiente, em termos de qualidade, para poder oportunizar condições de aprendizado para concorrer, em status de igualdade, ao acesso à educação superior. A forma como está disposto, com influência de quadros localizados de pobreza e pouco desenvolvimento social, acaba por deixar os diferentes estabelecimentos de ensino bastante disformes quanto à qualidade na prestação dos serviços educacionais. O acesso igualitário ao ensino superior somente pode ocorrer quando as políticas para a educação básica também forem capazes de nivelar o nível educacional dos alunos na medida de suas capacidades individuais.

Ficou explicitado então que a massificação não consegue democratizar o acesso ao ensino superior pela via da igualdade de oportunidades. As diferentes variáveis – outrora mencionadas como obstrutoras a um sistema que venha oferecer iguais oportunidades de ingresso – dependem de um leque de ações, que vão muito além de apenas determinar a multiplicação do número de matrículas. Portanto, é necessário observar e discutir tais questões para garantir o máximo possível o nível de democratização de acesso.

4.3 Democratização no sentido de igualdade institucional

A massificação da educação superior reduziu a desigualdade de acesso nesse nível educacional mesmo existindo outros fatores ocasionais à igualdade de oportunidades. Contudo, quanto mais a abertura do ensino superior torna-se acessível aos diferentes grupos socioeconômicos que compõem a população do país, fica evidente outro tipo de desigualdade, que é aquele que separa as instituições de ensino conforme seu grau de prestígio acadêmico (DUBET, 2015, p. 258).

Vários usuários utilizam os dados divulgados para categorizar as instituições de ensino superior sob diferentes interesses. Os estudantes de graduação e pós-graduação fazem seu uso como parâmetro para escolher as universidades mais conceituadas, os professores para submeter e desenvolver seus projetos, além de representantes do governo e investidores privados, para destinar linhas de financiamento e incentivos para pesquisa. Nesse sentido, tem-

se formado uma rede de atores, relacionados profissional e economicamente com esses instrumentos, criando um sistema de classificação de reputação em escala regional, nacional e global (MOURA; MOURA, 2013, p. 214).

As instituições mais concorridas em geral são consideradas mais prestigiadas e selecionam os melhores alunos. Espelhadas pelos processos de reputação levados a cabo por organismos extragovernamentais – que atuam sobretudo em países centrais, cujos sistemas de ensino são orientados quase exclusivamente pelas regras do mercado – as medições que avaliam e conferem posições no ranking das universidades estão relacionadas a três fenômenos da educação superior: a sua massificação, aumento da competição entre as instituições e sua internacionalização (MOURA; MOURA, 2013, p. 214).

No Brasil, o processo de massificação do ensino superior por meio da Reforma Universitária de 2005 favoreceu esse sistema de hierarquia em dois tipos diferentes de abordagem. O primeiro diz respeito à diferença que se faz entre instituições públicas e privadas, fazendo comparações entre a qualidade do ensino prestado por uma ou outra. E o segundo é sobre as distorções de reputação entre as instituições públicas entre si, sobretudo em relação ao contexto regional onde estão inseridas.

A primeira abordagem é em relação à distinção entre as instituições de ensino públicas e privadas. Embora a reforma universitária tenha favorecido um crescimento mais acentuado para o setor privado, as universidades públicas têm capital cultural e acadêmico mais elevado, por envolver não apenas atividades de ensino, como também pesquisa e extensão, o que acaba por enriquecer a experiência acadêmica do discente. Por esse motivo, as universidades públicas têm maior concentração de projetos de inovação científica e tecnológica, além do corpo docente mais bem qualificado³⁵.

A segunda abordagem diz respeito às diferenças existentes entre si que se fazem as instituições públicas. Em geral universidades tradicionais localizadas nas regiões sul e sudeste do país são apontadas como as mais conceituadas do país. Essas universidades concentram maiores quantidades de recursos por atrair investimentos robustos a partir de parcerias público-privadas, além de seus repasses orçamentários serem avantajados, já que concentram a maior parte do alunado³⁶.

35 Atualmente as universidades públicas no Brasil são responsáveis por 99% das atividades de pesquisa. Disponível em: <<https://www.investe.sp.gov.br/noticia/99-das-pesquisas-sao-feitas-pelas-universidades-publicas/>>. Acesso: 26/08/2019>. Acesso em: 24 de set. 2019.

36 As publicações da *Times Higher Education* (THE) de 2018 listaram 350 instituições de ensino superior de 42 países, as que aparecem no ranking localizadas no Brasil estão nas regiões sul e sudeste. Disponível

Essa categorização acaba por ser influente para a sobrevivência de universidades menos conceituadas no cenário nacional. Na busca por atrair mais alunos e preencher as vagas disponíveis, utilizam-se de estratégias mercadológicas que apelam para o pouco desenvolvimento regional onde estão inseridas e passam a absorver alunos cujo perfil socioeconômico é menor comparado a outras regiões do país. A exemplo são as instituições da região norte e nordeste, onde até 80% dos discentes vêm da escola pública e têm renda familiar de 1,5 salários mínimos (ANDIFES, 2019).

A hierarquia que se faz entre os estabelecimentos também orienta a escolha dos alunos. Quanto mais se reconhece o prestígio de uma universidade, mais ela pode ser seletiva, dadas as benesses do diploma universitário emitido por tais instituições. Assim, aquelas que não conseguem tal reconhecimento são menos seletivas, e para sobreviver têm de atrair constantemente novos alunos; além disso, a capacidade para arrecadar receita própria é prejudicada, sendo mais necessitadas de repasses oriundos do governo para se manterem.

Essa dependência acaba por fazer cair por terra com a autonomia universitária diante da possibilidade de o governo reduzir ou não acompanhar a progressão do dispêndio necessário para manutenção das atividades acadêmicas. As instituições, mesmo prestigiadas, cada vez mais se veem necessitadas por causa do crescente número de estudantes pobres e oriundos de uma escola pública deficitária. Uma das estratégias de sobrevivência foi então focalizar no contexto regional e rogar às autoridades políticas para direcionar verbas de emendas parlamentares, o que faz com que a universidade tenha de se submeter aos interesses políticos locais.

4.4 Democratização no sentido da utilidade dos diplomas universitários

Em geral a democratização da educação superior em diversos países é medida em termos quantitativos, ou seja, visualizando o montante a partir do número de pessoas que ingressam no sistema. A ideia é tentar ajustar os efeitos das desigualdades sociais no contexto acadêmico, uma forma de aumentar a proporção de jovens em idade adequada com esse nível de ensino. Essa é a principal proposta exigida pelos organismos internacionais.

Essa abordagem está longe de medir os reais problemas da educação superior. Isto porque a função do ensino superior é distribuir bens acadêmicos, que se materializam no

diploma universitário, cuja utilidade pode ser avaliada na relação existente entre sua emissão e os níveis de empregabilidade que valorizam maiores qualificações. Assim, a demanda por profissões que exigem algum tipo de qualificação tende maximizar a possibilidade de alguém com formação superior no acesso ao emprego e renda (DUBET, 2015, p. 259).

Quando a universidade era relegada a uma elite restrita, a utilidade de ter um diploma universitário era garantida pela escassez desse nível de ensino na sociedade. Até meados da década de 1990 essa situação ainda era favorável, pois apenas 11,4% dos jovens entre 20 e 24 anos ingressava no ensino superior, considerando que esse percentual era favorecido para os que tinham renda familiar acima da média nacional (MARTINS, 2002, p. 06). O aumento do número de pessoas com formação acadêmica na década seguinte fez com que a formação acadêmica se destacasse em relação às exigências de emprego, mas propiciou valorações desiguais entre as profissões.

Dubet (2015, p. 259) destaca que a situação de ter um diploma de nível superior na maioria dos países europeus ainda era favorável até 1960. Contudo, como a maioria dos países massificaram seus sistemas de ensino superior, hoje a situação já não é bem mais a mesma. Muito embora o diploma universitário ainda desempenhe um papel útil no acesso ao emprego e no aumento médio de renda das famílias, essa função se tornou bastante desigual ultimamente.

No topo da hierarquia estão as formações mais seletivas, que têm um certo monopólio sobre as profissões mais valorizadas em termos financeiros. Em 2014, um estudo concluiu que grande parte dos recém-formados não conseguem boa colocação no mercado de trabalho, e somente determinadas graduações são sinônimo de empregabilidade e renda, o que ocasiona uma procura exacerbada por um número limitado de cursos (FAGUNDEZ, 2016). O número de cargos não acompanha na mesma proporção os diplomas emitidos, gerando incapacidade de o mercado conseguir absorver o quantitativo graduado anualmente.

Para aqueles que não estão no nicho de profissões mais valorizadas, a desvalorização do diploma de nível superior é vivida pelo estudante como um processo subjetivo de perda de *status* social. Isto porque, objetivando melhores condições de vida, os estudantes são quase que forçados a estudar mais do que seus pais outrora conseguiram chegar para ocupar, ao término do curso, posições às vezes inferiores. Essa situação ocasiona a sensação de frustração em determinados discentes, que se sentem traídos pela universidade que lhes deu uma espécie de falsa esperança de mobilidade social.

Esse processo é demonstrado no relato de vários jovens que constituíram crédito educativo para financiar os estudos superiores e, depois de formados, não conseguem ocupar

um lugar no mercado de trabalho. Os poucos que arrumam algum posto de emprego são contratados com média salarial abaixo do esperado e, muitas vezes, em vagas não correspondentes à área de formação. O estudo aponta o crescimento exagerado do ensino superior privado, dito que qualidade duvidosa, como principal responsável pela inundação de novos graduados sem acompanhamento das qualificações necessárias exigidas pelo mercado³⁷.

Decorre desse processo de massificação outro fator bastante comum, que é a deterioração da situação das pessoas que não têm diploma universitário. Quando os diplomas eram raros, sua ausência não significava um estigma para os que não tinham esse nível de educação, pois a maior parte da população era mais ou menos nivelada pela pouca escolarização. Quando as taxas de escolarização aumentam, aqueles que não dispõem de alguma graduação são renegados ao desemprego, à precariedade e à marginalidade profissional. A massificação escolar exclui violentamente quem não tira proveito dela (DUBET, 2016, p. 260).

Portanto, se ver que a desigualdade existente na utilidade que se consegue auferir em relação ao diploma universitário é um fator determinante para a constituição de demais desigualdades, seja em razão de *status* acadêmico perante a sociedade, de arrumar melhores posições no mercado de trabalho, ou até mesmo excluindo quem não o possui. Essa é uma variante cuja dimensão não pode ser ignorada, pois de nada adianta multiplicar o número de vagas e matrículas na universidade se a sociedade, ou aqueles nivelados em termos de grau acadêmico, não dispuserem da capacidade de utilizar o maior grau de escolaridade para a promoção pessoal e desenvolvimento profissional.

4.5 Democratização e massificação: considerações pertinentes em relação ao risco da banalização do ensino superior.

A massificação, portanto, tem efeitos práticos que estão aquém da mera quantificação das vagas que a universidade pode oferecer. Em termos de acesso ela não consegue ser democrática porque não consegue espelhar minimamente a composição social, pois beneficia dentro do extrato médio estabelecido pessoas de origem social mais elevada. Isso faz com que ela favoreça sempre determinado segmento social em detrimento de outros.

37 O estudo ora citado está disponível na seguinte página da internet: <<http://especiais.ne10.uol.com.br/diploma-para-que/curso-superior.php>>. Acesso em: 25 de set. 2019.

Em termo de critério de seleção, a massificação não consegue estabelecer parâmetros justos que meçam para além das adversidades dos estudantes selecionados. As provas e testes que são tradicionalmente aplicados para a escolha dos candidatos são estabelecidos em padrões de ensino-aprendizagem sem levar em conta as inúmeras causalidades que afetam estudantes de classes desfavorecidas e oriundos de precárias escolas públicas da educação básica. Assim, ela retorna a selecionar pessoas de determinada estirpe para ingressar na universidade.

Em relação ao critério de desigualdade interna, ainda temos o ranqueamento das instituições de ensino, que favorece instituições de maior prestígio acadêmico, seja por sua tradicionalidade ou forma de constituição acadêmica. Esses estabelecimentos acabam por orientar a escolha dos estudantes, tornando seus cursos mais concorridos e seletivos, o que prejudica quem não consegue ingressar, que não tem outra escolha a não ser cursar a graduação em estabelecimentos menos conceituados, que, por sua vez, acabam recebendo um número muito grande de alunos pobres e carentes de políticas sociais, demandando de sua estrutura interna mais recursos públicos para se manterem.

Por fim, ainda há a questão da valoração do diploma universitário em meio ao crescente número de graduados em desproporção aos cargos de empregos existentes. O mercado de trabalho não consegue absorver o quantitativo de pessoas graduadas, pois não acompanhou o mesmo crescimento, fazendo com que boa parte tenha de ficar desempregada ou tenha de arrumar vaga de emprego não correspondente à área de formação, com salários e expectativa de renda fora do que realmente desejavam.

Essas foram algumas considerações sobre como a massificação não resolve o problema da democratização do ensino superior. Nessa direção, a principal consequência da massificação é a banalização do ensino superior, ou seja, a total e absoluta degeneração da função social e estratégica da Universidade Pública e do princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Antes, a massificação é um problema complexo, cheio de fatores e dependente de muitas estruturas que podem se correlacionar.

Enfim, o ideal é que as políticas educacionais que promovem a democratização do ensino superior sejam pensadas de forma integrada, sistemicamente, pensando em todos os níveis de ensino e tendo em vista o ingresso, a permanência e a utilidade e valoração dos diplomas universitários na sociedade brasileira, em especial, no mercado de trabalho.

5 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS AFIRMATIVAS

Inicialmente cabe destacar a temática das políticas de ação afirmativa no contexto da efetivação dos direitos humanos. Nesse aspecto, distinguem-se duas dimensões diferentes: a construção da concepção contemporânea de direitos humanos; e, posteriormente, o modo de conceber as políticas de ação afirmativa a partir da conceituação outrora desenvolvida.

Sob uma perspectiva contemporânea, os direitos humanos são concebidos com base em duas características fundamentais à sua compreensão. A primeira diz que são marcados pela ideia de universalidade, posto que, para sua titularidade, basta auferir como única condição a qualidade de pessoa humana. Por este motivo, esses direitos possuem abrangência mundial, propondo-se a todas as pessoas, sem quaisquer tipos de discriminação.

A segunda característica diz que os direitos humanos são indivisíveis. Em outras palavras, significa dizer que sua prestação não pode ser feita de forma separada, porquanto o usufruto dos direitos civis e políticos somente pode ser realizado dispondo de condições econômicas, sociais e culturais mínimas. A Declaração de 1948, portanto, combina o discurso liberal ao da cidadania, conjugando os valores da liberdade e da igualdade no mesmo instrumento.

Nesse contexto, as políticas de ação afirmativa são pensadas como forma de resolver questões postergadas, seja em razão de condições sociais da atualidade ou traços históricos peculiares. Seu objetivo é promover a representação de pessoas marcadas por discriminação e postas em condições marginais perante demais membros da sociedade. São descritas como medidas remediativas que buscam concretizar condições básicas existenciais pelo prisma de oferecer oportunidade iguais a todos.

Com base em seu conceito, é perceptível então que a questão das políticas de ação afirmativa gira em torno de refletir sobre a efetuação da igualdade. A diversidade existente entre as pessoas e as liberdades fundamentais, capazes de possibilitar variadas formas de expressão, faz com que a concretização da igualdade não seja algo simplório, sobretudo dado o prospecto histórico e cultural de determinada sociedade. O desafio de entendê-la, assim, necessariamente passa por reconstituir as historicidades que ocasionaram as mudanças necessárias à sua interpretação.

5.1 Concepção contemporânea de direitos humanos

Os direitos humanos são um constructo social fruto de reivindicações morais em um dado lugar e tempo (PIOVESAN, 2005, p. 44). Com base na definição descrita, é possível determiná-los como invenção humana em constante processo de construção, na qual um universo de demandas pessoais e coletivas são reclamadas. Ou seja, um construído axiológico fundamentado em um espaço simbólico de luta e ação social, reflexo da plataforma emancipatória política de cada momento histórico.

No tocante a sua dimensão histórica, é possível perceber que de fato os direitos humanos nunca foram interpretados da mesma forma que atualmente. Em meados do final do século XVIII os documentos que reverberaram as revoluções daquela época, muito embora ecoassem a universalidade da igualdade, não despontavam nenhuma interpretação capaz de uma ação concreta em relação à imensa exclusão latente de determinados indivíduos na sociedade. Mulheres, escravos e demais pessoas foram simplesmente negligenciados do processo político em curso e, por este motivo, alguns estudiosos criticam o significado emancipatório cunhado por tais revoluções³⁸.

Tanto a Declaração de Independência dos EUA quanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França atestavam em seu texto a expressão genérica de que todos os homens nascem e são iguais em direitos e deveres. Comparando os dois documentos é possível notar, inclusive, que essa afirmação não estava restrita ao ambiente interno daqueles países, pois que seus ideais achavam-se baseados no pressuposto comum de que os direitos são autoevidêntes, isto é, tão naturais que sua inerência é notável de maneira clara e óbvia diante da natureza humana (HUNT, 2009, p. 17).

Entretanto, foi tomando como referência a escrita de documentos tão importantes que categorias sociais de distinção prática foram se tornando cada vez mais evidentes. Pessoas de vida secular comum começaram a compreender o verdadeiro significado que traziam os novos tempos, sobretudo quanto à sua relação de dessemelhança com os demais. Os princípios de liberdade e igualdade passaram a ser invocados exatamente por aqueles que não se sentiam beneficiados, revelando que a expressão “todos os homens nascem livres e iguais” não deveria

³⁸ Alguns autores mais críticos destacaram o caráter limitado da Revolução Americana. Para eles, apesar das grandes novidades do texto, a Declaração de Independência apresenta o Estado de forma “idealista” e vê o homem de maneira abstrata (PINSKY, 2010, p. 143).

ter seu caráter revolucionário desprezado, porque foi em busca de seu aspecto concreto que os movimentos de ampliação da cidadania passaram a ocorrer (PINSKY, 2010, p. 145).

Nesse contexto, diversas questões mal resolvidas passaram a ser exigidas. Pessoas de categoria social semelhante, identificadas por fatores interpessoais de identidade coletiva, surgiram demandando direitos postergados. Nesse momento as reclamações se faziam basicamente no ideário de tratamento igual a todos. O Estado deveria abster-se de preferências em razão de condições sociais e econômicas, colocando-se em posição de neutralidade, a lei e os julgamentos deveriam ser aplicados de maneira uniforme e equânime, sem distinções (HUNT, 2009, p. 14).

Entretanto, com a Revolução Industrial e o processo de acumulação de riqueza ocasionado pelos ideais de liberdade econômica, tornou-se cada vez mais evidente a desigualdade entre as classes que compunham a sociedade, sobretudo na diferença marcante existente entre burgueses e operários. Esse processo revolucionário propiciou uma acentuada multiplicação da riqueza e conseqüentemente do poderio econômico da burguesia, que detinha e concentrava o direito de propriedade dos meios de produção, fundamentado sob o timbre das liberdades fundamentais adjacentes. Em decorrência disso, houve uma desestruturação nos modos tradicionais de vida, deixando o restante da população em situação de pobreza e servidão em relação ao trabalho (TRINDADE, 2012, p. 78).

Nesse ponto um segundo aspecto pode ser enfatizado, qual seja, a necessidade de contextualização dos direitos humanos para sua fruição efetiva. Era necessário então reinterpretar aquele documento no sentido de entender um novo sentido para a palavra igualdade. Exigiam uma postura positiva do Estado para tomar parte nas relações pessoais e garantir aos menos afortunados prestação de serviços fundamentais, sem os quais a concretização da igualdade restava prejudicada (PINSKY, 2010, p. 218).

No limiar do século XIX surgem as primeiras reivindicações exigindo atitude positiva do Estado frente à efetivação de direitos outrora reconhecidos (PAIVA, 2015, p. 132). Essa ressignificação da igualdade lhe dá um tom mais material em contraponto ao critério formal que era adotado, e passa a ver a concretude da realidade social como meio para sua efetivação. Com esse aspecto, são exigidas não apenas garantias fundamentais de liberdade econômica, mas agora são necessárias intervenções incisivas para a prestação isonômica do usufruto das oportunidades de vida.

Contudo, muito embora a universalidade daqueles direitos estivesse prevista de maneira taxativa aos olhos de qualquer um, as revoluções da época se restringiam aos contextos

locais de suas realizações. Em demais países ao redor do mundo, o eco de tais documentos ainda não estava presente, e os ideais dos filósofos iluministas eram apenas livros a serem estudados por eruditos. Dessa forma, o tom abrangente da sua dimensão se fazia abreviado e excluía boa parte da população mundial.

Somente com o término da Segunda Guerra Mundial a expressão universalidade ganhou uma significação mais real. Diante do balanço aterrorizante e dos desastres ocasionados, em 26 de junho de 1945 as nações vencedoras firmaram um acordo no intuito de substituir a extinta Liga das Nações como entidade máxima para discussão de conflitos internacionais, criando a Organização das Nações Unidas (ONU). A partir daí se fez à comunidade internacional o restabelecimento da noção de direitos humanos com base na crença de que são direitos universais e indivisíveis (TRINDADE, 2012, p. 174).

A Carta de São Francisco, documento que corroborou o acordo para criação da ONU, estabeleceu preceitos segundo os quais as nações do mundo desenvolveriam relações baseadas no respeito à igualdade e na autodeterminação dos povos. Previu também a adoção de medidas para o fortalecimento da paz, da cooperação internacional, e para estimular e promover o respeito às liberdades fundamentais. Tiveram início, assim, os trabalhos que desembocaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela resolução número 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948 (TRINDADE, 2012, p. 175).

A história da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos revela a emergência de uma Nova Ordem Econômica e Política Mundial e, nesse contexto, o documento é uma das expressões não só daquilo que foi denominado como Guerra Fria, mas também da própria luta de classes.

A Declaração de 1948, segundo alguns autores, inovou ao definir uma nova concepção à gramática dos direitos humanos, marcada por duas características principais: a universalização e a indivisibilidade (PIOVESAN, 2005, p. 44). A primeira almeja sua extensão a todos os povos que compõem a humanidade, reconhecendo a condição de pessoa como requisito único para a titularidade dos direitos humanos. A segunda consiste em conjugar os direitos políticos e sociais num único catálogo, direitos políticos, sociais, econômicos e culturais; possibilitando seu reconhecimento num primado de ações que envolvem as três conotações, aliando os valores de liberdade e igualdade.

Nesse sentido, os direitos humanos passam a ser reconhecidos internacionalmente mediante a consignação de vários países e adoção de instrumentos para sua proteção. Desloca-se do contexto local norte-americano e europeu para o restante do mundo, conferindo-lhe

caráter universal a partir do reconhecimento do requisito único de ser pessoa para a titularidade de uma lista predefinida de direitos considerados essenciais ao valor da dignidade humana. Portanto, firma-se uma diretriz geral para os direitos humanos, a qual vai sendo mais detalhada à medida que vão sendo instituídos os tratados internacionais. Passa a existir um sistema de proteção internacional, integrado por acordos que refletem a consciência ética da contemporaneidade partilhada entre os Estados, que invocam o consenso acerca de temas centrais a respeito de valores fundamentais para a vida humana, fixando parâmetros protetivos mínimos. A Declaração de 1948 confere, deste modo, lastro axiológico aos direitos humanos.

O grau de consenso internacional pode ser percebido à proporção que os Estados vão aderindo cada vez mais aos tratados e acordos instituídos³⁹. Cabe destacar também que, com a constituição do sistema global, sistemas regionais também surgem, notadamente na Europa, América e África. Assim, o sistema de proteção global da ONU simultaneamente convive com os sistemas regionais, procurando garantir ampla e integral efetividade aos direitos humanos através de instrumentos específicos de proteção.

Destarte, os sistemas regionais e global são complementares e não dicotômicos. Os valores e princípios da Declaração Universal os inspiram como referência, no sentido de compor aspecto instrumental aos direitos humanos no plano universal. Os diversos sistemas interagem entre si, buscando o benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar a primazia da pessoa humana esses sistemas complementam-se, somando-se ao sistema global a fim de proporcionar maior efetividade na tutela dos direitos humanos, que, quando internalizados em âmbito nacional, passam a ser chamados de direitos fundamentais.

Essa é a lógica que rege a tutela dos direitos humanos. Percebe-se que ela é estruturada à medida que reivindicações morais de cada época vão sendo efetivadas. Sendo assim, os direitos humanos não são um dado específico, mas um construído em constante evolução histórica, que se realiza através do exercício do direito à cidadania a partir de espaços de convivência coletiva, que confere ao indivíduo o direito de pertencer a uma comunidade política em igual condições de dignidade (LAFER, 1997, p. 58).

³⁹ Até 2003 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 149 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 146 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 132 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial contava com 167 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher contava com 170 Estados-partes; e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes (PIOVESAN, 2005, p. 45).

5.2 Políticas afirmativas na perspectiva contemporânea dos direitos humanos

Conforme demonstrado anteriormente, a partir da Declaração de 1948 os direitos humanos ganharam uma nova concepção, fundamentada na ideia da universalidade e indivisibilidade de seu conteúdo. Graças às inúmeras confrontações históricas, os valores e princípios que lhes são correlatos possibilitaram uma conceituação de liberdade com garantias concretas de igualdade, despontando um sistema integrado de proteção baseado na adesão a tratados internacionais por Estados-partes.

No primeiro momento, esses direitos são marcados pela tônica da proteção geral de todos, obstando quaisquer tipos de distinções (PIOVESAN, 2005, p. 46). Essa primeira acepção tem muito a ver com o contexto da época, marcado pela lembrança recente da Segunda Guerra Mundial e das atrocidades ocasionadas pelo holocausto, que imprimira naquela ocasião uma certa temeridade em relação à diferença. O valor da igualdade se interpretava perante o nivelamento de todos perante a lei, isto é, baseada numa igualdade formal⁴⁰.

Em um segundo momento, viu-se que, em determinados contextos, desconsiderar as particularidades tende a aguçar as desigualdades existentes. Grupos considerados histórica e tradicionalmente reprimidos em sociedade, além daqueles indivíduos vulneráveis por sua natureza (como crianças e idosos), merecem tratamento especializado, sobretudo visto que são ou foram tolhidos de iguais oportunidades de vida, o que lhes ocasionou um legado passado a geração, acentuando uma desigualdade caracterizada por critérios de sexo, raça, etnia ou idade. A diferença passa a ser vista não mais como uma ameaça ou oportunidade de aniquilação, mas como uma forma material para a promoção dos direitos humanos.

Essa lógica começa a espalhar-se mundo afora. Na Índia, a Constituição de 1950 é escrita tendo em vista a proibição do casteísmo, além da promoção de uma política de reserva de vagas aos grupos desfavorecidos com esse sistema (PAZICH, 2015, p. 142). Foram estabelecidos, como medida de reparação, percentuais mínimos de assentos para representação nas assembleias, contratação no serviço público e vagas no ensino superior público, cujos beneficiários constituem indivíduos sem casta (*dalits*), tribos não urbanizadas, e castas baixas consideradas desprivilegiadas (FERES; DAFLON, 2015).

Nos Estados Unidos da América, a luta pelos direitos civis e políticos liderada por ativistas negros fomentou não apenas leis anti-segregação racial, mas também políticas

⁴⁰ Piovesan (2005, p. 46) cita como exemplo desse primeiro momento de interpretação do direito à igualdade a Convenção para Preservação e Repressão ao Crime de Genocídio, de 1948, que pune quaisquer tipos de intolerância baseada na destruição do outro em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

reparatórias e de justiça social. É nesse contexto que tais medidas ficaram conhecidas como ações afirmativas, pois tinham o condão de afirmar a promoção de determinados grupos de pessoas na esfera de participação democrática do país, que se deu por meio de fomentar a presença de indivíduos negros, hispânicos, indígenas e mulheres em espaço de poder político e possibilidades de acesso a melhores empregos e renda (SOWELL, 2005).

Na Europa ocidental diversos países também começaram a adotar tais políticas, sobretudo para a promoção de imigrantes africanos e mulheres. Utilizando a expressão discriminação positiva, as primeiras medidas nessa direção foram elaboradas em 1976. Em 1982 elas foram inseridas no primeiro Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidade da Comunidade Econômica Europeia, fazendo com que várias nações daquele continente instituíssem ações públicas remediativas, de reparação histórica e/ou multiculturais, em favor de diferentes beneficiários (MOEHLECKE, 2002, p. 199).

No Brasil, essa premissa ganha força com as primeiras reivindicações do movimento negro por ações compensatórias em decorrência de fatores legados dos quase 350 anos de escravidão, sobretudo inspiradas pela conquista estadunidense. Nesse caso, as políticas afirmativas se assumiram como cotas no serviço público, nas candidaturas dos partidos ao legislativo, e no ingresso na rede federal de ensino tecnológico e superior. Os contemplados variam segundo critérios sociais de renda, gênero e raça, e as provisões de vagas giram em torno de 10 a 50%. Assim como em demais países, a adoção dessas políticas se consolidou a partir de contornos históricos peculiares, próprios da historiografia brasileira (MOEHLECKE, 2004, p. 764).

Portanto, é perceptível que a ideia de eleger as particularidades para promover a igualdade de direitos é um meio de promoção dos direitos humanos na sua concepção material. O valor da igualdade não pode ser medido apenas tendo em vista homogeneizar as inúmeras categorias que constituem a humanidade, mas sim tendo em vista oportunizar os meios de promoção pessoal de cada um, aumentando a participação social na esfera pública e fazendo emergir a cidadania a partir da constante luta por direitos.

5.3 Ação afirmativa pelo mundo, história e conceito

As ações afirmativas são aplicadas em diferentes partes do mundo como resposta advinda de pressões de movimentos sociais por iguais oportunidades de acesso a bens e direitos, comuns ao restante da sociedade. Podem ser definidas a partir do resultado peculiar de

circunstâncias históricas, que cunharam fatores socioculturais persistentes de inequidades. Naturalmente, assumiram formas distintas a depender do contexto em que foram implementadas (GUPTA, 2006).

Nesse sentido, por causa das diferentes características históricas que narraram o contexto de sua implementação, não dispõem de conceito e justificativa consensualmente acordados. Há momentos em que são definidas como medida compensatória destinada à reparação por um conjunto de mazelas instituídas historicamente; em outras ocasiões se entende ser ação concreta e necessária para promover a diversidade em espaços de poder, elevando a representação de grupos considerados sub-representados.

Decerto, em comum está o fato de serem efetivadas por meio de políticas públicas focalizadas. Fundamentadas na ideia de discriminação positiva, essas políticas passam a atuar quando outras medidas de orientação universal se revelam insuficientes diante de resolver problemas de inequidades sociais, derivados da persistência de padrões sociais de exclusão e discriminação ao longo do tempo. Ou seja, procuram romper mecanismos inerciais de exclusão que permanecem intocados pelas políticas públicas universais, ou quando estas sequer são plenamente implantadas.

Essas políticas tendem a alocar recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos específicos, discriminados e vitimados por circunstâncias sociais e históricas adversas. De modo a entender a trajetória de como essas medidas foram sendo instituídas ao longo dos anos, a seguir se descreve três contextos nos quais elas se constituíram.

5.3.1 Casteísmo e a reserva de vagas na Índia

Tradicionalmente a estrutura social indiana está rigidamente estratificada em camadas que separam seus membros e os classificam segundo atividades e papéis distintos. Conhecidas como *varnas*, essa divisão social compreende quatro grandes categorias: *brâmanes*, que incluem sacerdotes e letrados; *xátrias*, governantes e militares; *vaixás*, comerciantes; e *sudras*, operários e camponeses (PAZICH, 2015, p. 142).

Respectivamente cada um dos grupos acima referenciados desenvolveu um papel no contexto da sociedade indiana, e o *status* social de cada indivíduo é caracterizado pelo grau de pertencimento ou de inserção interna dentro de cada camada. Dessa forma, cada casta possui

subcategorias internas marcadas por diferenças ocupacionais, regionais, linguísticas e sectárias, denominadas *jatis* (NESIAH, 1999 *apud* DEFLON, 2008, p. 4)⁴¹.

Entretanto, há uma quinta categoria de indivíduos que não possuem casta, são excluídos, tidos como párias, e forçados a se engajar em tarefas ritualmente poluidoras, tais como lavagem de couro e limpeza de esgoto. Os *dalits* também ficaram conhecidos como intocáveis, pois que seu contato era considerado como impuro e indesejado. Nesse sentido, foram separados dos demais indianos possuidores de castas e obrigados a residir em áreas longínquas, afastadas dos centros urbanos e carentes de serviços sociais básicos como saúde, educação, trabalho e segurança (PAZICH, 2015, p. 143).

Por milhares de anos essa estrutura social rigidamente hierárquica conservou-se intacta, permitindo mobilidade apenas no interior das camadas respectivas de cada casta. Na base da pirâmide formou-se um grande contingente de desprivilegiados que, a partir das escrituras sagradas do hinduísmo, tivera legitimada sua posição de inferioridade com base em uma identidade determinada pelo nascimento. Somente em 1950, com previsão constitucional, esse sistema foi abolido oficialmente na Índia (PAZICH, 2015, p. 142).

Além da proibição do sistema de castas, a Constituição indiana expressou em seu texto uma política de reparação para os grupos historicamente desfavorecidos. Fundada na ideia de reserva de vagas ou cotas, a legislação constitucional impôs percentuais mínimos de representação nas assembleias legislativas, em contratações para o serviço público, e em instituições de educação superior. Os beneficiários estabelecidos foram aqueles de origem *dalit*, pequenas tribos protegidas que viviam longe dos centros urbanos, e demais grupos considerados de castas baixas (FERES; DAFLON, 2015, p. 97).

O projeto constitucional indiano se iniciou logo após a independência da Grã-Bretanha que se deu em 1947. Originalmente o texto escrito previa a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e a proibição de quaisquer discriminações, incluindo também a prática da intocabilidade. Ademais, compreendia uma previsão específica com reservas de vagas apenas para o emprego na administração pública e nas assembleias legislativas, destinadas a castas e tribos catalogadas pelo governo.

⁴¹ As primeiras referências sobre a existência dos sistemas de *varnas* são encontradas nas escrituras sagradas, compilações que datam dos primeiros séculos d.C. Segundo os preceitos do hinduísmo, a divisão do corpo de Brahma, divindade criadora do universo, define as diferentes atividades legadas a cada um dos integrantes da estrutura social. De sua cabeça vieram os brâmanes (sacerdotes e pessoas letradas), dos braços nasceram *xátrias* (governantes e guerreiros), das pernas vieram os *vaixás* (comerciantes), e dos pés os *sudras* (camponeses e operários). Da poeira que sobrou abaixo dos pés saíram os indivíduos sem castas, conhecidos como *dalits*.

Em relação à educação superior, a cláusula que prevê a possibilidade de reservas de vagas somente foi aprovada um ano mais tarde da promulgação constitucional, com a primeira emenda à Constituição em 1951. Esse processo de alteração foi concebido como resposta a um caso específico que chegara à Suprema Corte de Justiça do país, que julgou inconstitucional haver provisões de vagas em cursos de instituições de ensino por violação aos preceitos da não discriminação entre indivíduos. Assim, por reação do Parlamento, a redação constitucional foi modificada e passou a proferir expressamente não haver óbice ao provisionamento especial para o avanço de classes de cidadãos desde que educacionalmente atrasadas (PAZICH, 2015, p. 114).

Entretanto, apesar da possibilidade constitucional, não se cogitaram os percentuais mínimos que deveriam ser fixados e a perspectiva de extensão dos mesmos benefícios às outras classes sociais tidas como educacional e economicamente atrasadas (castas baixas). Em 1963 a Suprema Corte estabeleceu que essas reservas não poderiam exceder 50% das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior públicas. E o governo instituiu uma comissão para estudar quais classes deveriam ser incluídas na categoria de classes socialmente atrasadas, ou castas catalogadas⁴².

Posteriormente ao estabelecimento de provisões de vagas para tribos e castas catalogadas, houve as primeiras tentativas de extensão desse benefício àqueles indivíduos pertencentes a outros grupos, que, embora inseridos no sistema das *varnas*, eram considerados castas atrasadas, e sob algum aspecto sempre estiveram em desvantagens. Em duas oportunidades, 1953 e 1978, o governo central instituiu comissões para estudar a necessidade da extensão de tais benefícios. Os relatórios foram conclusivos no sentido de expandir o sistema de reservas de vagas a demais indianos.

Entretanto, essas recomendações foram implementadas somente em 1990, mediante violentos protestos e gerando fortes controvérsias políticas (PAZICH, 2015). Em 1993 a Suprema Corte de Justiça foi acionada novamente e manteve a decisão que ampliava o rol de beneficiários. Com base nessa decisão judicial, o governo expandiu o sistema instituindo distinções entre os favorecidos segundo critérios de renda – considerando que aqueles com renda mais elevada, cerca de 100.000 rúpias, não poderiam se beneficiar da medida (PAZICH, 2015).

⁴² Castas catalogadas constituíam um rol de grupos de diferentes posições sociais, inclusive dalits. Conforme a previsão constitucional, o governo deveria constituir essa relação com base em estudos predeterminados. As comissões instituídas demonstraram que o rol deveria ser ampliado – estendendo os benefícios da reserva de vagas a um grande contingente de indianos.

O sistema de reservas ao longo da última década sofreu significativas alterações. Sua legitimização começou a ser questionada também em relação a instituições de ensino superior privadas. Em 2005, com a aprovação da 93ª emenda constitucional pelo Parlamento, essa possibilidade também se tornou real, independentemente do nível de financiamento público que o estabelecimento privado recebia do governo. Dessa forma, em todas as instituições financiadas pelo governo central, 15% das vagas são para castas catalogadas; 7,5% são tribos catalogadas; e 27% para outras classes desfavorecidas. Muito embora alvo de litígio em 2008, a Suprema Corte entendeu ser constitucional tal medida (PAZICH, 2015).

Mais recentemente existe um debate em torno de estabelecer cotas para mulheres nas instituições de ensino. Algumas instituições estaduais já adotam esse tipo de medida, o que fomenta discussão sobre essa possibilidade ser ampliada em demais centros e faculdades no futuro. Em 2008 foi proposto um projeto de lei que prevê reservas exclusivas para mulheres em até 33% das vagas para representação política nas assembleias legislativas, inclusive a central. O projeto foi aprovado pela Câmara Alta do Parlamento Indiano em 2010; agora, é necessária sua aprovação pela Câmara Baixa para, enfim, ser sancionado (PAZICH, 2015).

Conforme demonstrado, esse tipo de política continua a ser alvo de controvérsias e litígios judiciais, até mesmo tendo em vista a necessidade de sua expansão nos últimos anos. O debate encontra-se polarizado, mas sua adoção tem trazido efeitos positivos para a sociedade indiana. Indicadores sociais revelam que os estados do sul e partes do oeste da Índia, onde as políticas afirmativas estão sendo efetivadas por mais tempo, têm índices sociais e econômicos melhores do que em outras partes do país, ampliando os níveis de consciência social e política (GUPTA, 2016).

Dessa forma, constata-se na Índia que a experiência com políticas de cunho afirmativo de fato vem produzindo resultados satisfatórios, não apenas para aqueles beneficiados, mas de forma geral a todos os cidadãos. A ampliação do acesso à educação contribuiu significativamente para o capital intelectual do país, elevando o desenvolvimento econômico e social (GUPTA, 2016).

5.3.2 Políticas de ação afirmativa no EUA

Na segunda metade do século XX a população negra estadunidense liderou o Movimento pelos Direitos Civis, exigindo o fim do sistema de segregação legal vigente no país e a inclusão efetiva de afrodescendentes na sociedade norte-americana. Sob a forte influência

da propulsão política da época as políticas de ação afirmativa foram implementadas tendo com justificativa dois argumentos principais: no primeiro momento, reparação e/ou justiça social; no segundo, e atualmente utilizado, sob a ideia de promoção da diversidade.

O termo *Affirmative Action* foi cunhado pela primeira vez em 1935, descrito na legislação trabalhista estadunidense que prescrevia o dever de reparação de vítimas por discriminação nas relações de trabalho (CONTINS, SANT'ANA, 1996, p. 212). Em decorrência da Lei dos Direitos Civis de 1964 o sentido dessa expressão ampliou a partir de uma série de reivindicações por parte de ativistas negros que exigiam melhores colocações no mercado de trabalho e representação política. Não bastava apenas o governo estabelecer o fim da segregação racial, mas instituir medidas reparatórias, haja vista o histórico de discriminação e preconceito racial.⁴³

Nesse sentido, por meio da Ordem Executiva nº 10.925, promulgada em 1961 pelo então Presidente Kennedy, o conceito foi redefinido e passou a designar medidas de prevenção à discriminação contra minorias raciais, religiosas e étnicas. O preceito executivo estabeleceu que empreiteiras que firmassem contratos com o Governo Federal estavam obrigadas a assegurar que a seleção de candidatos a seus postos de trabalho fosse feita sem preconceito de raça, credo ou origem nacional. Além do mais, criou o Comitê para a Igualdade de Oportunidades no Emprego e determinou que projetos financiados com recursos federais deveriam incluir ações afirmativas para evitar discriminação nas contratações e no emprego.

O argumento da reparação por discriminação foi acentuado na administração do presidente Johnson, que se posicionou com bastante clareza sobre as consequências advindas do passado escravocrata do país. Naquele momento ele discorria a favor de medidas remediativas que tinham como propósito corrigir as distorções sociais ocasionadas pelo legado de séculos de escravidão transmitido à população de afrodescendentes. Nesse sentido, por meio da Ordem Executiva nº 11.246 de 1965, estabeleceu metas com destinação de recursos para empreiteiras e universidades a fim de desenvolver políticas e programas institucionais de inclusão de minorias.

Em 1969 o governo Nixon tornou ainda mais abrangentes as políticas afirmativas no país. O Plano de Filadélfia teve como objetivo aumentar ainda mais a representação de minorias raciais no acesso ao emprego, impondo às empreiteiras locais que firmassem acordos com o

⁴³ Mesmo após a promulgação da Leis dos direitos Civis e Políticos de 1964, a luta por melhores condições de vida da população negra nos EUA continuou com diversos movimentos reivindicatórios pelo país. Havia diversas pendências que ainda estavam por serem efetivadas.

Governo Federal, com estabelecimento de metas e cronogramas para a contratação de percentuais mínimos de empregados negros na construção civil⁴⁴. Com essa medida a ação afirmativa começou a adquirir o significado de discriminação reversa, e o teor de sua legalidade passou então a ser questionado, sobretudo em relação à Lei dos Direitos Cívicos e Políticos, que proibía quaisquer formas de discriminação decorrente de preconceito racial.

Na polêmica que se seguiu, Nixon negou que tentasse impor cotas às empreiteiras locais e o Congresso deu suporte à sua posição. Com base no aval concedido, no mesmo ano emitiu a ordem executiva nº 11.458, que outorgou diretrizes para mobilização de atividades e recursos estatais, empresariais, de associações, universidades, fundações e organizações profissionais, no sentido de oferecer crescimento a empreendimentos de minorias. De modo semelhante, a ordem executiva nº 11.625 demandava das agências federais planos e metas para o programa de Iniciativa de Negócios de Minorias, que preconizava critérios raciais na contratação de fornecedores para o governo.

As ordens executivas exaradas desde o governo Kennedy ao Nixon definiram a ação afirmativa como um tipo de política que ultrapassava o marco legal dos direitos cívicos. Compreendeu a ideia abstrata de igualdade o sentido material para sua concretização. Não quer dizer, entretanto, que as executivas foram emitidas por simples vontade automática de seus autores, e sim por causa das intensas mobilizações acometidas à época, que foram cada vez mais pressionando os governantes eleitos a tomarem uma postura decisiva. Assim, essas normativas foram de políticas fundamentadas claramente na instituição de ações reparatórias para posições de justiça social.

A questão da justiça social veio acoplada ao argumento da reparação histórica (FERES JÚNIOR, ZONINSEIN, 2016, p. 49). No mesmo discurso e fundamentada nos instrumentos normativos exarados dali adiante, a percepção do direito à igualdade não se interpretou da mesma forma que anteriormente, porque naquela ocasião ficou bastante claro o sentido material que seria necessário para sua concretização efetiva. Tomando por base somente o aspecto negativo, a pretensão de balizar os diferentes indivíduos que compõem a sociedade sem levar em conta as adversidades cotidianas que lhe são acometidas se fazia socialmente injusta, posto não garantir oportunidades iguais para todos.

Essa percepção que redesenhou o sentido de igualdade, de uma concepção formal para uma concepção material, fez também com que se repensasse a relação Estado-sociedade. De

⁴⁴ Filadélfia foi selecionada porque os sindicatos de trabalhadores violavam sistematicamente a Lei dos Direitos Cívicos, negando oportunidades iguais de trabalho a candidatos negros na construção civil da cidade.

observador inerte das relações pessoais, o Estado passa a ser interventor com atuações incisivas para a materialização de valores fundamentais, sem as quais não seria possível o usufruto das liberdades individuais de maneira igualitária. A conotação moderna de igualdade, portanto, se refere a uma acepção “*welfarista*” e remete à ideia de uma série de medidas estatais para representatividade de minorias discriminadas, uma questão mais de justiça social do que necessariamente de reparação histórica⁴⁵.

Nesse sentido, o argumento da reparação histórica não perdurou muito tempo. Isto porque, muito embora existisse o protagonismo do Movimento Negro para sua materialização, desde o começo a ação afirmativa nos EUA sempre foi aberta a qualquer grupo minoritário que pudesse apresentar-se como vítima de discriminação por raça, cor, credo ou origem nacional. Assim, se por um lado essa multiplicação de minorias qualificáveis contribuiu para legitimar a ação afirmativa como mecanismo de luta contra as desigualdades produzidas pelo racismo e pela intolerância, por outro ela diluiu o peso que a narrativa histórica da escravidão havia entoadado.

O argumento da justiça social passou então a ser a principal justificativa da instituição de políticas afirmativas nos EUA. Diversas instituições também a adotaram sob o crivo de oportunidades iguais diante das contingências sociais existentes. Nas décadas seguintes universidades de todo o país começaram a implantar em seus processos de seleção critérios de admissão sensíveis à raça e pertencimento a grupo étnico minoritário, dentre os quais negros, índios, hispânicos e asiáticos.

Contudo, a partir da década de 1970, com a eleição de Ronald Reagan para dois mandatos consecutivos, o keynesianismo estatal perde força e o Estado de Bem-Estar Social americano começa a ser desmontado, tomando corpo uma concepção mais liberal nos rumos ideológicos para constituição das políticas estatais. Dessa forma, a ação afirmativa gradativamente começa a reduzir seu escopo de atuação e sua constitucionalidade tende a ser questionada.

Em 1978, no caso *Regents of University of California versus Bakke* a Suprema Corte decretou a inconstitucionalidade do sistema de cotas preservando apenas a possibilidade de usar o critério de raça como requisito não exclusivo de admissão no sistema de seleção das universidades americanas. O pleiteante era um jovem branco que se sentiu prejudicado pela determinação da instituição de ensino reservar determinados números de vagas para negros nos

⁴⁵ Welfarista quer dizer uma tendência ao fortalecimento ou manutenção do Estado de Bem-Estar Social, que tem em si políticas voltadas à população como forma interventiva para correções sociais diversas. Esse tipo de política foi bastante incidente nos EUA após a crise de 1928.

cursos de graduação. O estabelecimento das cotas foi declarado inconstitucional, mas a validade da raça como um dentre outros critérios de seleção foi reforçada.

A partir do caso *Bakke* diversos outros questionamentos chegaram à Suprema Corte Americana e foram decisivos para restringir a atuação da ação afirmativa nos Estados Unidos dali adiante. Para citar exemplo, em 1989, no caso *Wygant versus Jackson Board of Education* se decidiu que a ação afirmativa não poderia ser utilizada para estabelecer critérios de demissão. A questão tratava-se de um acordo coletivo de trabalho que previa a dispensa de funcionários baseada em critérios raciais, o que restou inconstitucional por entender violar a 14^o Emenda da Constituição.

Outro precedente importante, também firmado em 1989, foi no caso *City of Richmond versus Croson*, que consagrou o entendimento de que a adoção exagerada de políticas afirmativas com base na reparação de erros do passado subvertia os valores constitucionais. Nesse caso, indagava-se uma série de medidas regulatórias por parte da cidade de Richmond, que consistiam em exigir das empresas de construção civil locais que fizessem contrato com a prefeitura a subcontratação de no mínimo 30% de empresas pertencentes a pessoas de grupo étnico minoritário. A Suprema Corte entendeu que a multiplicação de critérios sob a justificativa do argumento da reparação subvertia os valores constitucionais e tencionaria ainda mais a tensão racial no país.

Por fim, outro caso importante para a redefinição da ação afirmativa nos EUA ocorreu em 2003 no *Gratz versus Bollinger* e *Grutter versus Bollinger*, em que a Suprema Corte entendeu que as universidades tinham liberdade para definir seus próprios interesses no que tange à diversidade estudantil, criando para isso os mecanismos que achassem necessários. Entretanto, da mesma forma que *Bakke*, não poderiam estabelecer requisitos unitários e, no caso *Abigail Fisher versus UT-Austin*, acrescentaram que a questão deveria passar por um exame rigoroso, provando que a política afirmativa estabelecida fosse estritamente formatada para alcançar os objetivos pretendidos⁴⁶.

Todas as decisões tomadas tenderam a cercar as políticas de ação afirmativa sobretudo em relação à sua utilização e aos critérios utilizados para determinar os grupos por ela beneficiados. Os argumentos da reparação e justiça social que a justificavam se tornaram obsoletos diante dos entendimentos judiciais que foram sendo instituídos, ocasionando uma série de precedentes para sua implementação no país. Assim, uma nova forma de justificar esse

⁴⁶ No caso em questão a Suprema Corte entendeu que as Ações Afirmativas deveriam passar por um escrutínio estrito, que seria o exame rigoroso por parte da instituição que a promove para comprovar a efetivação dos requisitos objetivados.

tipo de política foi constituído, visto a doutrina estabelecida pelos tribunais, que passaram a permitir políticas afirmativas a partir do argumento da diversidade.

O entendimento baseado na diversidade foi crucial no caso *Bakker*, pois possibilitou o uso da raça como critério de seleção. Para o juiz relator do caso, o juiz Powell, a utilização da raça como requisito no sistema de seleção universitário tende a proporcionar diversidade em meio ao corpo estudantil, o que é favorável à qualidade da experiência universitária tanto na graduação como na pós-graduação. Nesse sentido, para o juiz, outros critérios não poderiam ser suprimidos, tais como origem social ou status econômico (FERES JUNIOR, ZONINSEIN, 2005, p. 53).

O precedente do caso *Bakke* guiou demais decisões que vieram posteriormente, transformando a Suprema Corte dos EUA numa instituição essencial para se entender o percurso da ação afirmativa no país. Mais recentemente o argumento da diversidade voltou a ser utilizado no caso *Grutter versus Bollinger* em 2003, que questionava o uso da ação afirmativa na *University of Michigan*. A decisão exarada invocou a premissa de Powell e rejeitou o uso da raça como critério exclusivo, mas a permitiu em combinação com outros requisitos (LEMPERT, 2015, p. 43).

Além de estabelecer um precedente importante, o julgamento do caso da *University of Michigan* revelou uma outra questão em torno da diversidade. Isto porque grandes empresas, universidades de renome e o estamento militar participaram do julgamento e reforçaram o argumento da diversidade em favor das políticas afirmativas. Para os militares ela era uma possibilidade de garantir maior fluxo de recrutas, uma vez que a carreira militar se tornara pouco atrativa para americanos brancos. Já para as grandes empresas seria uma forma de garantir mão-de-obra qualificada capaz atender um público cada vez mais diversificado. Dessa forma, a defesa que se fez da ação afirmativa não se ateve propriamente a um interesse nacional, mas sim de preservação corporativa.

Para além das cortes de justiça, o argumento da diversidade passou a ganhar referência também no cenário político e institucional norte-americano, tornando-se central para discursos multiculturais e políticas para preservação da identidade de grupos minoritários. O fato é que, por mais importante que seja em favor das políticas afirmativas nos EUA, o argumento da diversidade tende a diluir fatores de reparação histórica e justiça social, que são importantes haja vista a disparidade representativa de grupos minoritários em posições de prestígio na sociedade.

De qualquer forma, nos EUA a ação afirmativa tomou uma série de configurações diferentes ao longo dos anos. Foi utilizada para fomentar o acesso ao emprego, subsídio para contratação com o governo e adotada nos sistemas de admissão à educação superior. Focalizou grupos diversos através de critérios diferentes, como negros, índios, hispânicos e mulheres. Em um primeiro momento o argumento principal para sua justificação era a reparação histórica e a justiça social, posteriormente as decisões judiciais mudaram essa tônica e, atualmente, sua atuação é garantida pela ideia da diversidade no corpo estudantil, em cargos políticos e nos postos de trabalho.

5.3.3 Racismo estrutural velado e as cotas no Brasil

As políticas de ação afirmativa no Brasil se assumiram como cotas no serviço público, nas candidaturas dos partidos ao legislativo, e no ingresso na rede federal de ensino tecnológico e superior. Os contemplados variam segundo critérios sociais de renda, gênero e raça, e as provisões de vagas giram em torno de 10% a 50%⁴⁷. Assim como em demais países, além da controvérsia, a adoção dessas políticas se consolidou a partir de contornos históricos peculiares, próprios da historiografia brasileira.

O Brasil foi um dos últimos países no mundo a abolir oficialmente a escravidão. O período pós-abolicionista em pouco mudou o acesso dos negros na participação da riqueza nacional. Vários fatores colaboraram para essa situação, dentre tais, a negligência por parte do governo em políticas voltadas à compensação para a falta de alfabetização e qualificação, sobretudo para mão-de-obra no trabalho urbano; e limitações para a propriedade de terras, dificultada pela exigência de renda mínima⁴⁸. Ademais, tais mazelas foram agravadas por questões incidentais, como os fluxos migratórios advindos da Europa, que atendiam com mais presteza às necessidades de mão-de-obra qualificada. Ao passar dos anos esses desníveis persistiram em gerações futuras da população afrodescendente, com efeitos duradouros sobre a renda e o capital cultural em específico para esse grupo (SOUZA, 2012, p. 704).

Entretanto, essa situação, além de negligenciada, foi objeto de dissimulação de elites políticas e intelectuais da sociedade brasileira. Para apagar esse histórico e impossibilitar uma

⁴⁷ Além de vagas no ensino superior, as ações afirmativas têm sido implementadas para beneficiar mulheres no sistema político e deficientes físicos no mercado de trabalho. As percentagens variam entre 10 a 50%.

⁴⁸ A chamada lei Eusébio de Queirós, como ficou conhecida a lei 601/1850, após sua publicação passou a restringir a aquisição de terras no Brasil, exigindo que sua efetivação se daria somente por meio da compra de novas glebas ou por doação do Estado. Não seria mais permitido a obtenção da propriedade através do simples ato de insurge na sua posse. Esse fato dificultou a acumulação de riqueza por parte de negros recém-libertos.

ideia de contrastes na população, a partir dos anos de 1930 investiu-se em um imaginário nacionalista baseado no elogio à miscigenação, privilegiando elementos culturais não brancos. A construção dessa narrativa perpassa a premissa de que no Brasil não existiria racismo, uma vez que o povo brasileiro estaria homogeneamente tão misturado que seria impossível estabelecer critérios raciais fixos. O ideário de democracia racial então surgiu como um projeto de nação, capaz de superar o determinismo racial e, por meio da miscigenação, possibilitar a manutenção de hierarquias raciais. “Fato é que democracia racial se transformou na ideologia nacional por excelência” – afastou qualquer compromisso que a elite econômica poderia ter com o favorecimento da população negra (FERES JUNIOR; CAMPOS, 2016, p. 261).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a partir da década de 1950 patrocinou estudos sobre a situação das relações raciais no Brasil. Os resultados aferidos romperam com o paradigma cultural até então aceito e inauguraram uma nova interpretação, demonstrando de fato a existência de uma correlação marcante entre raça e *status* socioeconômico. Essas pesquisas, coordenadas por Florestan Fernandes, dizem que a suposta democracia racial em verdade se trata de um discurso falacioso, que camufla a persistência de fatores sociais desfavoráveis à população afrodescendente e estabelece na mentalidade e comportamento do brasileiro uma despreocupação com as extremadas desigualdades entre negros e brancos.

Entretanto, autoridades políticas e institucionais brasileiras continuaram negando essas informações em favor do ideário nacional de democracia racial. Essa afirmação é corroborada quando se observa que no âmbito internacional, sobretudo a partir de 1960, mesmo diante de vários acordos externos sobre a eliminação da discriminação racial, pouca efetividade teve a avocação de tais compromissos. O contexto doméstico brasileiro negava a existência de conflitos raciais, o que refletiu nesse período poucas iniciativas concretas de combater a discriminação racial, privilegiando enfoques repressivos e valorativos da mestiçagem brasileira⁴⁹ (GODINHO, 2009).

⁴⁹ Entre as décadas de 1960 e 1980, no âmbito do combater institucional à discriminação racial, o Brasil firmou vários compromissos internacionais: a) 1963: a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial; b) 1965: a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial, ratificada em 1968; c) 1968: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – concernente à Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão; d) 1968: Convenção relativa à luta contra a Discriminação no Campo do Ensino; e participou em 1978 e 1983 das I e II Conferências Mundiais de Combate ao Racismo (GODINHO, 2009). De acordo com Piovesan (2005), no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, destacam-se duas estratégias: a) repressiva punitiva, que tem por objetivo punir, proibir e eliminar a discriminação; e b) promocional, que tem por objetivo promover, fomentar e avançar a igualdade.

Já nessa época o Movimento Negro procurava desmistificar a democracia racial. Utilizando documentos até então produzidos sobre desigualdades raciais, e apoiando-se nos acordos internacionais aquiescidos pelo Estado brasileiro, passou a denunciar que a ideia de mestiçagem negava ao indivíduo negro uma identidade que lhe é própria, com o qual poderia se afirmar na sociedade brasileira e, assim, buscar espaços valorativos em termos de cultura e desenvolvimento pessoal. Os movimentos sociais passaram a enxergar esse ideário como uma forma de obstar a formação da identidade negra no Brasil (MOEHLECKE, 2004, p. 765).

Contudo, com o advento da Ditadura Militar, a partir de 1964, tais estudos e questionamentos foram subsumidos por ocasião dos órgãos oficiais de repressão política, o que somente viria a se modificar com a abertura política iniciada no fim da década de 1970 e a disponibilização dos dados por amostra de domicílio do Censo Demográfico daquela época. As pesquisas realizadas a partir de então foram uníssonas em concluir que negros e pardos de estratos médios e altos têm menores taxas de mobilidade social, e maiores dificuldades para transmitir a seus filhos posições sociais conquistadas (MENDES JUNIOR, 2014).

A partir do processo de redemocratização, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, os primeiros esboços para iniciativas específicas para a promoção da igualdade racial começam se instalar (MOEHLECKE, 2004). A Constituição promulgada em 1988, além de prever expressamente o racismo como crime inafiançável, também trouxe a possibilidade de um ambiente político mais multicultural, dando abertura às vozes de distintos segmentos sociais antes menosprezados. Instaura-se então um clima propício para reivindicações pluripartidárias.

Esse cenário permitiu o ressurgimento dos movimentos sociais no espaço público, que começaram a forjar uma nova concepção de país. Renasceram protestos de organizações sociais que anteriormente não se faziam de maneira aberta por conta da repressão política. Esse processo recupera o debate a respeito das desigualdades desveladas entre brancos e negros, além dos demais grupos considerados historicamente discriminados (VENTURINI, 2017, p. 6).

Nos anos 1990 intensificou-se ainda mais a pressão em torno da formulação de políticas de combate à discriminação racial (GODINHO, 2009). Em 1995, com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no discurso de posse houve o reconhecimento oficial da existência do racismo e a necessidade de interlocução política com setores organizados. Nesse momento ficou claro o interesse governamental em promover projetos que viessem a combater as inequidades sociais existentes no país.

Certamente um fator que intentou para essa posição governamental foi o grau de organização do Movimento Negro. A capacidade de mobilizar milhares de pessoas apresentou

diversas reivindicações e promoveu articulações políticas capazes de exigir propostas cujas pautas incluíam incentivos fiscais para empresas comprometidas com programas de igualdade racial, acesso à educação superior e cursos profissionalizantes, e representação proporcional de grupos étnico-raciais nas campanhas de comunicação do governo. Nesse sentido, por meio de decretos presidenciais, foram criados diversos grupos de trabalho no intuito de desenvolver iniciativas em políticas de cunho afirmativo (GODINHO, 2009).

A abertura do Estado brasileiro não apenas favoreceu pressões advindas internamente, mas também propiciou a adesão ao regime internacional para promoção e proteção de direitos humanos, o que também certamente favoreceu uma atuação mais incisiva do governo sobre a questão racial (GODINHO, 2009). Apesar de assumir os principais compromissos internacionais sobre a temática, é somente com o reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998 que passa a ter uma vinculação mais promissora com as disposições normativas externas, inclusive recebendo visitas de relatores especiais para monitoramento das obrigações assumidas.

Os dois fatores descritos acima, movimentos sociais organizados e a adesão a tratados e convenções internacionais, foram decisivos para tensionarem o governo federal a elaborar o programa de combate ao racismo apresentado na Conferência Internacional contra o Racismo, Xenofobia e Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001. Esse é considerado por vários pesquisadores como o marco de implementação de ações afirmativas no Brasil, pois que nos anos seguintes várias políticas de cunho específico aos grupos considerados discriminados, como negros e indígenas, começaram a ser adotadas em âmbito institucional (MOEHLECKE, 2004; FERES JUNIOR; DAFLON, 2015).

Programas de ação afirmativa começaram a vigorar em universidades públicas brasileiras em 2003, por meio da reserva de vagas ou elevação da nota do candidato no processo seletivo (SILVA, 2017, p. 3). Dentre tais modalidades, a mais comumente adotada foi o sistema de provisões de vagas ou cotas destinadas aos grupos focais, caracterizados segundo critérios socioeconômicos, raciais e étnicos. Esse tipo predominante é dito mais vantajoso porque pode abarcar diferentes grupos de contemplados, enquanto o sistema de bônus abrange apenas um em específico (SOUZA, 2012, p. 705).

A primeira universidade pública a adotar tais medidas foi a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com provisões de cotas no vestibular de 2003. Daí em diante outras instituições de ensino também foram aderindo à mesma sistemática em seus respectivos meios de admissão, inclusive instituições de ensino da rede pública federal.

No caso das instituições federais de ensino ainda não havia uma uniformização legal que respaldasse a maneira e o tipo de ação afirmativa que viria a ser implementada. Nesse sentido, seus respectivos conselhos universitários ficaram com a responsabilidade de estabelecer quais modalidades seriam mais adequadas para adotar, ocasionando a adesão de distintos parâmetros, com definições díspares em relação aos percentuais mínimos de vagas reservadas, perfil dos grupos contemplados e critérios de escolha. Dessa forma, inúmeras controvérsias surgiram sobre a legitimidade e constitucionalidade desses programas.

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedentes diversas ações movidas contra a utilização de ações afirmativas no ensino superior. Nesse mesmo ano foi sancionada a Lei 12.711, que entrou em vigor a partir de 2013 e uniformizou o sistema de cotas nas instituições da rede federal de ensino, passando a reservar metade das vagas a estudantes oriundos do ensino público, estabelecendo critérios de renda e fazendo a redistribuições segundo a proporcionalidade da presença de pretos, pardos e indígenas (SILVA, 2017). A partir de então todas as universidades em âmbito federal têm adotado tais medidas.

6 Políticas afirmativas para a educação superior no Brasil

Na seção anterior ficou demonstrado como as políticas afirmativas se desenvolveram em diferentes partes do mundo, inclusive no Brasil. A despeito de algumas variações na maneira como são definidas, com base nos distintos contextos que se tornaram referência, a literatura especializada parece concordar que ações afirmativas são políticas que visam promover uma determinada categoria de sub-representados em algum espaço institucional ou função. Neste sentido, nesta seção o objetivo é descrever como essas políticas se desenvolveram para a educação superior no Brasil.

No início dos anos 1990 os dilemas e desafios provocados pela emergente globalização da educação superior fizeram com que a universidade brasileira passasse por um processo de reformulação inequívoco, decorrente de um duplo movimento: da sociedade civil, que cobrava maior abertura das IES; e do Estado, que pretendia conferir eficiência e racionalização às instituições governamentais a partir de reformas de modernização da administração pública (PRESTES *et al.*, 2018).

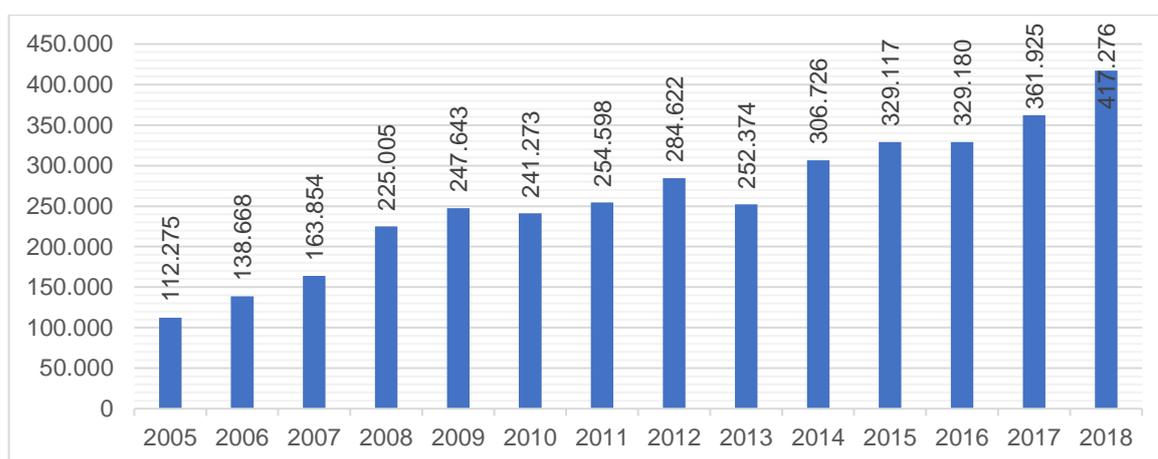
Esse processo veio sobrepujado por uma agenda neoliberal, que marcou o desenvolvimento das políticas educacionais como um todo. O Banco Mundial, após o fracasso das medidas de ajuste estrutural em muitos países africanos, havia recomendado uma maior

intervenção nas questões educacionais, tidas como motor de desenvolvimento e indispensáveis ao fortalecimento das democracias. Desde então a formulação e implementação das políticas públicas para o ensino superior foram fortemente influenciadas por orientações de organismos multilaterais (CARVALHO, 2006)⁵⁰.

Nesse aspecto, as políticas afirmativas para a democratização da educação superior sempre estiveram conjugadas aos programas de expansão de vagas nas universidades. Tanto no setor público como no privado o sistema de ensino superior apresentou um progressivo crescimento nas últimas duas décadas. Essa expansão foi possível graças a diferentes programas que objetivaram multiplicar as possibilidades de acesso no intuito de promover percentuais mais elevados da população nesse nível de escolarização.

Dentre as políticas que foram adotadas, a de maior amplitude foi o PROUNI. Instituído pela Medida Provisória n° 213/2004 e institucionalizado pela Lei n° 11.096, de 13 e janeiro de 2005, o programa destinou-se a conceder, em instituições privadas, bolsas integrais e parciais voltadas a estudantes de baixa renda, com deficiência, autodeclarados afrodescendentes, indígenas, e professores da rede pública de ensino básico para aperfeiçoamento em curso de formação continuada. Entre 2005 e 2018 foram concedidas mais de três milhões de bolsas de estudo, somadas as integrais e parciais, conforme gráfico abaixo.

Figura 1 - PROUNI: Evolução de Bolsas Ofertadas

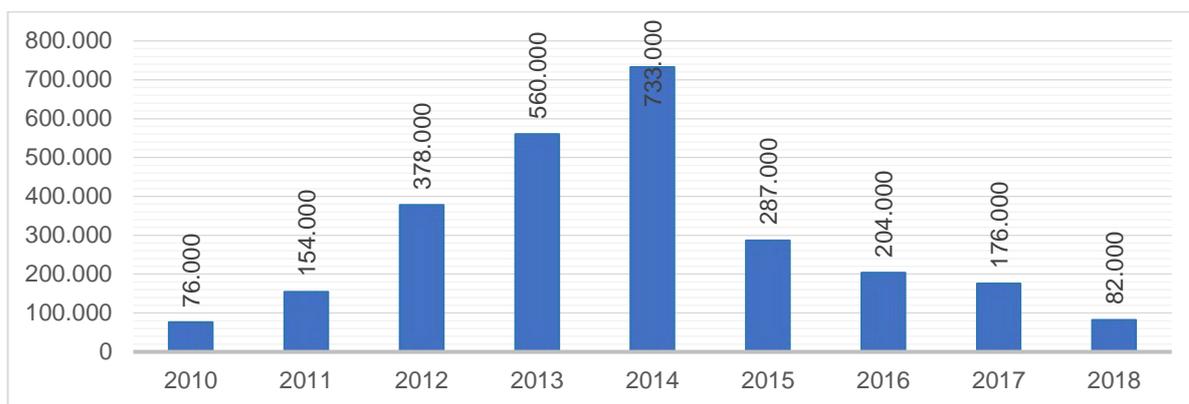


Fonte: MEC/Sisprouni (2018).

⁵⁰ Muito embora influente para o desenvolvimento das políticas educacionais, sobretudo da educação superior, é importante mencionar que a intervenção dos organismos multilaterais não foi exclusivamente responsável por sua formulação. As recomendações somente influenciaram parcialmente um conjunto de medidas e decisões que foram tomadas sem poder requerer unicidade das indicações, posto tratar-se de um processo amplo que engloba um jogo de interesses entre vários atores sociais e políticos (CARVALHO, 2006, p. 02).

Ao lado do PROUNI, outra política instituída foi o FIES. Criado em 2001 pela Lei 10.260, trata-se de um programa do MEC que tem como escopo conceder financiamento a estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições particulares. Em 2010 o programa foi reformulado, adequando as escaladas de subsídios e facilitando maior concessão de créditos para beneficiários originários de famílias de baixa renda. Entre 2010 a 2018 contabilizam-se mais de 2,65 milhões de contratos financiados.

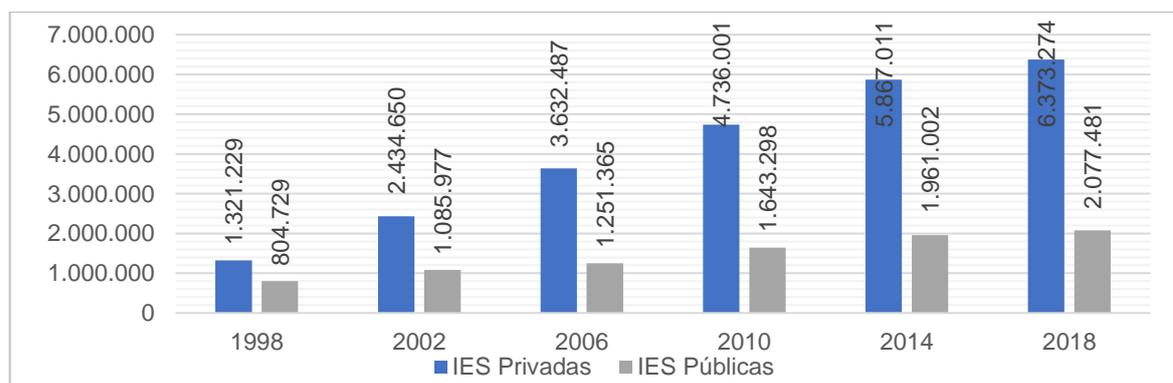
Figura 2 - FIES: Evolução em Contratos Concedidos



Fonte: MEC/Sisfies (2018).

Assim com o PROUNI, o FIES representa a eloquente tentativa de o governo ampliar o quantitativo de ingressantes nas instituições privadas de educação superior. Trata-se de prosseguir com uma agenda neoliberal, que desde o início da década de 1990 vinha impondo um modelo de redução da participação estatal com políticas públicas, de modo a conferir racionalização e eficiência nas atividades educacionais a baixo custo para a União. O prosseguimento dessa orientação a partir dos anos 2000 resultou em políticas de fomento à expansão do setor, consolidando atualmente a maior parte do número de matrículas, com cerca de 75% no total.

Figura 3 - IES: Evolução nas matrículas



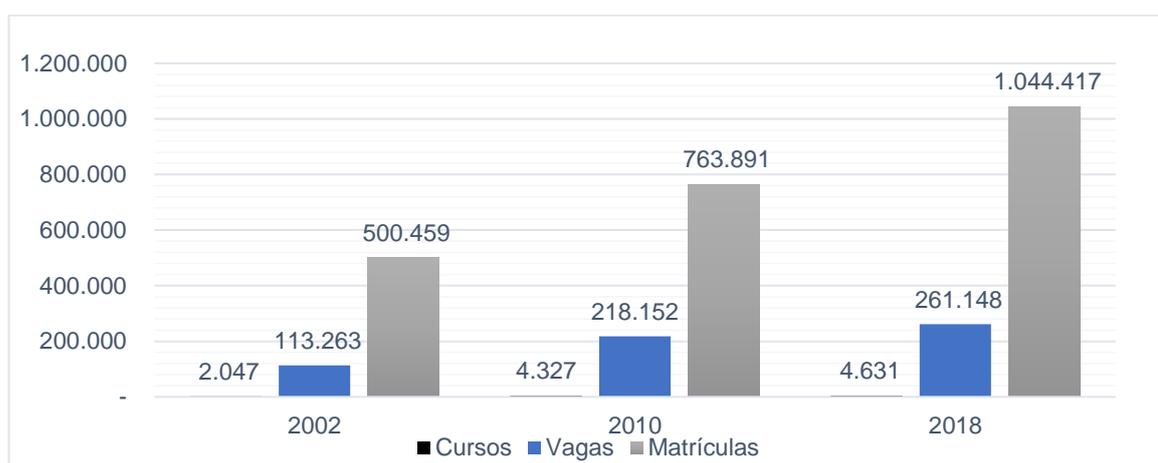
Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019).

No tocante ao sistema feral de educação superior, as universidades federais também vivenciaram um pico considerável de crescimento nessas duas últimas décadas. Entretanto, de maneira distinta das medidas destinadas à promoção do setor privado, as políticas desenvolvidas para ampliar a rede federal de educação buscaram ser mais inclusivas – com destaque a programas como REUNI, SISU, PNAES e a Lei de Cotas, que tiveram um impacto decisivo na mudança do perfil dos estudantes de graduação dessas instituições.

O REUNI se destaca por ter ampliado de maneira significativa a capacidade estrutural das universidades federais, possibilitando a criação de novos cursos e a ampliação dos quadros de vagas. Através dos recursos que foram injetados a partir dos planos de reestruturação apresentados ao MEC, já no primeiro ano todas as instituições aumentaram os percentuais de área construída, com elevação de mais campi universitários espalhados em diferentes cidades. Em perspectiva histórica, o número de matrículas cresceu exponencialmente, e atualmente as universidades federais compreendem a mais completa rede de educação superior do país.

A Figura 4 traz um gráfico que demonstra bem a progressão da rede federal de educação ao longo deste início de século. Os cursos presenciais de graduação, o percentual de vagas e o quantitativo matrículas mais do que duplicaram ao longo do período recortado, multiplicando também as oportunidades de ingresso.

Figura 3 - Universidades Federais: Evolução em cursos, vagas e matrículas



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (2003, 2011, 2019).

Com o foco na interiorização, estudantes que outrora tinham de se mudar para as capitais a fim de cursarem o ensino superior, passaram a gozar da prerrogativa de ter uma instituição de ensino sediada próximo à localidade de sua residência. Nesse sentido, as oportunidades se ampliaram a segmentos populacionais antes esquecidos, posto que a grande

maioria das famílias brasileiras não têm condições financeiras de manter o alto custo de vida das grandes cidades a um ou mais de seus integrantes.

Em complementação à proposta de interiorização que o REUNI priorizou para a reestruturação das universidades federais, o Sistema de Seleção Unificado (Sisu) significou maiores oportunidades de o estudante ser aceito em alguma instituição de ensino. Em vez de ficar vinculado ao vestibular de apenas uma universidade, através da nota do Enem poderia candidatar-se para mais de uma opção de curso e estabelecimento. Dessa forma, as oportunidades de ser aprovado se ampliariam, fazendo com que estudantes menos afortunados ingressassem de maneira mais fácil.

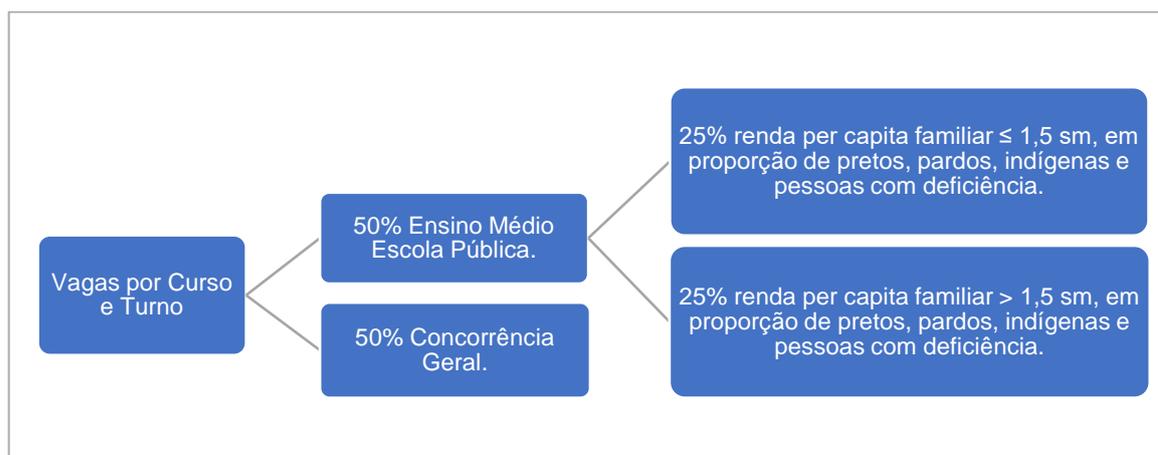
Nesse sentido, REUNI E SISU foram bastante influentes para a ampliação de estudantes de estratos populares nas universidades federais porque ambas as políticas visaram ampliar as oportunidades de acesso de maneira geral. Entretanto, essas medidas não são consideradas ações afirmativas, pois as regras que as determinam para ampliar o acesso à educação superior são dadas a quaisquer indivíduos, independentemente das características que lhes são acometidas. Assim, a representação de grupos minoritários foi mais mitigada pelos resultados dessas duas políticas.

De forma mais contundente, a grande mudança no perfil discente universitário das IFES se dá depois da entrada em vigor da Lei de Cotas. Comparando as pesquisas do Fonaprace antes e depois do ano da vigência da lei é possível observar que as mudanças no perfil socioeconômico e cultural dos discentes foram consideráveis.

6.1 O sistema de cotas e as mudanças no perfil discente universitário das IFES

O sistema de cotas se fez em política de estado pela Lei 12.711, sancionada em agosto de 2012. Após entrar em vigor em 2013, passou a regulamentar o ingresso na graduação das IFES, exigindo que 50% das vagas fossem ofertadas a estudantes que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública de educação. Do total reservado, metade é destinada a quem tem renda familiar de até 1,5 salários-mínimos, na proporção de autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência no estado em que a instituição de ensino estiver instalada.

Figura 4 - Sistema de Cotas nas IFES



Fonte: BRASIL/Lei 12.711 (2012).

Conforme demonstrado na Figura 1, trata-se de uma ação afirmativa que conjuga múltiplos critérios de seleção. Por este motivo, após vigorar em 2013, como consequência imediata de sua ação, viu-se alterar o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação da rede federal de educação superior. Na sua maioria, os alunos que compõem esse painel são originários de classes subalternas, pertencentes a segmentos sociais historicamente sub-representados, e com diferentes dificuldades pedagógicas⁵¹.

Diante das transformações inclusivas que vêm ocorrendo na educação superior brasileira nos últimos anos, o FONAPRACE vem mapeando o perfil dos discentes universitários das IFES no intuito de formular subsídios para o desenvolvimento de políticas institucionais mais efetivas. Os estudos demonstram que, desde 1996, mais de 40% dos estudantes matriculados nos cursos de graduação são originários de classes populares.

Após 1996, outras quatro edições da pesquisa foram publicadas. Em 2004, os dados apontavam que cerca de 40% dos estudantes tinham em média renda familiar *per capita* de até R\$ 927,00. Em 2010 descobriu-se ainda um singelo aumento na presença de discentes negros, pouco mais de 6% dentre pretos e pardos em relação ao levantamento anterior. Essas indicações já demonstravam os primeiros resultados da introdução de políticas afirmativas por algumas instituições de ensino e, principalmente, o processo de expansão e interiorização promovido pelo Reuni.

⁵¹ O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis congrega pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis de instituições públicas de ensino superior do Brasil. Tem como objetivo formular políticas e diretrizes que permitam a articulação e o fornecimento de ações na área de assuntos comunitários e estudantis em nível regional e nacional.

No entanto, a grande inflexão das IFES rumo à popularização da educação superior, tanto por critérios econômicos como raciais, foi percebida em 2014 e 2018. As Pesquisas IV e V demonstram um gradativo aumento no número de alunos de escolas públicas, pertencentes a classes mais populares, negros e indígenas. Os resultados constatados refletem a vigência da lei de cotas, revelando que a cada ano as IFES estão tendendo a espelhar a composição social do país.

Tabela 1 - Graduandos: tipo de escola de ensino médio cursada

Escola de Ensino Médio	2010	%	2014	%	2018	%
Somente pública	294.028	44,81	565.282	60,2	725.016	60,4
Maior parte pública	36.614	5,58	36.300	3,9	52.100	4,3
Maior parte particular	47.506	7,24	42.186	4,5	326.276	27,2
Somente particular	277.952	42,36	295.837	31,5	96.830	8,1
Total	656.100	100	939.605	100	1.200.222	100

Fonte: FONAPRACE (2011, 2016, 2019).

Em relação ao tipo de escola em que os graduandos cursaram o ensino médio, a participação de estudantes oriundos do ensino público aumentou progressivamente. Os que estudaram o ensino médio integralmente na rede pública de educação básica já representam mais de 60% do total. O resultado desmitifica a opinião comumente aceita de que as IFES são frequentadas em sua maioria por estudantes de escolas particulares ou por setores das elites culturais e econômicas do país.

Tabela 2 - Graduandos: por renda familiar bruta

Faixas de renda	2010	%	2014	%	2018	%
Sem renda	2.953	0,5	9.989	1,1	8.570	0,7
Até meio SM	4.134	0,6	14.661	1,6	22.749	2,0
Mais de meio a 1 SM	47.572	7,3	99.505	10,6	112.857	9,7
Mais de 1 a 2 SM	119.029	18,1	220.229	23,4	273.367	23,5
Mais de 2 a 3 SM	93.110	14,2	138.870	14,8	183.849	15,8
Mais de 3 a 4 SM	68.241	10,4	87.615	9,3	138.294	11,9
Mais de 4 a 5 SM	48.884	7,5	83.141	8,8	82.485	7,1
Mais de 5 a 6 SM	44.357	6,8	61.583	6,6	88.474	7,6
Mais de 6 a 7 SM	28.806	4,4	43.234	4,6	45.111	3,9
Mais de 7 a 8 SM	29.331	4,5	26.835	2,9	32.042	2,8
Mais de 8 a 9 SM	16.798	2,6	26.655	2,8	31.784	2,7
Mais de 9 a 10 SM	43.110	6,6	27.782	3,0	11.348	1,0
Mais de 10 SM	109.711	16,7	99.574	10,6	133.557	11,5
Total	656.036	100,0	939.673	100,0	1.164.487	100,0

Fonte: FONAPRACE (2011, 2016, 2019).

A renda familiar bruta mensal dos estudantes também demonstra alteração. No decorrer de 2010-2018 o número de graduandos pertencentes a famílias com renda bruta econômica de até dois salários mínimos cresceu 10 pontos percentuais. O resultado ressalta que alunos de classes sociais mais populares estão cada vez mais presentes na universidade, o que pode ser confirmado também quando se observam os percentuais de renda mensal *per capita*⁵².

Tabela 3 - Graduandos: por renda mensal familiar per capita⁵³

Faixas de renda	2010	%	2014	%	2018	%
Até meio SM	3.281	0,5	300.359	32,0	319.400	26,6
Mais de meio a 1 SM	62.992	9,6	206.387	22,0	323.241	26,9
Mais de 1 a 1 e meio SM	220.472	33,6	115.274	12,3	199.370	16,6
Mais de 1 e meio SM	369.422	56,3	317.588	33,8	358.290	29,9
Total	656.167	100	939.608	100	1.200.300	100

Fonte: FONAPRACE (2011, 2016, 2019).

Os dados de renda *per capita* familiar são mais incisivos ainda. Conforme se observa, a partir da pesquisa de 2014 cerca de 66% dos graduandos eram oriundos de famílias cujo rendimento econômico mensal per capita era de 1 salário-mínimo e meio, em 2018 o percentual subiu para mais de 70%. As projeções comprovam a incidência dos critérios da Lei de cotas na mudança do perfil de renda dos estudantes universitários, já que a faixa salarial apontada é exigida para estabelecer até um ¼ das vagas das IFES a partir de 2013⁵⁴.

Mas os efeitos da legislação não se esgotam por aí. Como critério derradeiro, exigido dentro do sistema da lei de cotas, a distribuição das vagas reservadas deve ser feita segundo a presença de autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população em que a instituição de ensino estiver instalada, de acordo com o último censo demográfico pelo IBGE. Logo, as implicações da lei de cotas também incidem na mudança da composição racial dos estudantes.

⁵² A renda bruta é a somatória dos ganhos que todos os membros da família auferem; já a *per capita* é a renda bruta dividida pelo número de indivíduos que compõem o núcleo familiar, inclusive por aqueles que não auferem ganhos econômicos periódicos.

⁵³ Os dados de 2010 não foram estabelecidos seguindo a metodologia de faixas de renda, e sim, em classes A, B, C, D e E, que foram definidas segundo um sistema de pontuação que aferia a renda média de cada estudante. Para medir a faixa de renda familiar *per capita* se considerou o nível de renda sobre as classes citadas. Assim, as informações podem sofrer variações em pequenas proporções.

⁵⁴ Segundo a Lei 12.7011/2012 artigo 1º, parágrafo único, no preenchimento das vagas a serem reservadas a estudantes do ensino médio de escola pública, 50% deverão ser destinadas a quem tem renda *per capita* média igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos (BRASIL, 2012).

Tabela 4 - Graduandos: por raça ou cor

Cor / Raça	2010	%	2014	%	2018	%
Amarela	20.079	3,1	21.977	2,3	25.643	2,1
Branca	353.871	53,9	429.149	45,7	520.008	43,3
Parda	210.498	32,1	354.688	37,7	470.227	39,2
Preta	57.218	8,7	92.240	9,8	143.599	12,0
Indígena	6.102	0,9	6.014	0,6	10.736	0,9
Outra /sem declaração	8.399	1,3	35.536	3,8	30.087	2,5
Total	656.167	100	939.604	100	1.200.300	100

Fonte: FONAPRACE (2011, 2016, 2019).

A despeito dos efeitos das políticas de expansão de vagas, a adoção do sistema de cotas desde 2014 vem alavancando significativamente a representação de estudantes negros. A presença de graduandos pretos e pardos demonstra uma trajetória ascendente, perfazendo pela primeira vez mais de 50% dos graduandos, segundo constatação da pesquisa de 2018. Esse resultado aproxima a população de estudantes universitários da composição da população brasileira de forma geral.

De acordo com dados da última Pnad do IBGE em 2015, os que se declaram negros são a maioria da população brasileira, totalizando cerca de 54%. Brancos e amarelos juntos somam 45,7%, e indígenas vêm em menor proporção com 0,4% dos residentes. Comparando com as amostras do contingente de alunos universitários do FONAPRACE, percebe-se que estudantes de origem caucasiana ainda são mais bem representados do que os demais de origem africana e indígena, entretanto, grandes avanços para essas duas últimas segmentações foram sentidos nos últimos anos.

Tabela 5 - População: por raça ou cor (mil pessoas)

Cor / Raça	2015	%
Amarela	968	0,5
Branca	92.636	45,2
Parda	92.310	45,1
Preta	18.153	8,9
Indígena	789	0,4
Outra /sem declaração	4	0,0
Total	204.860	100,0

Fonte: IBGE/Pnad (2015).

Portanto, é bastante evidente que, muito embora existam diversas outras políticas de aumento de vagas, a Lei de Cotas tem contribuído decididamente na mudança do perfil

acadêmico das IFES. Analisando as pesquisas do FONAPRACE antes e depois da entrada em vigor da legislação que determinou a obrigatoriedade da reserva de vagas, nota-se uma relevância considerável na presença de estudantes oriundos do ensino médio de escolas públicas, de baixa renda *per capita*, e pertencentes a segmentos étnicos mais diversificados.

6.2 O PNAES e as políticas afirmativas para permanência estudantil

Conforme a diversidade da popularização discente das IFES se intensifica, as instituições têm de lidar com determinados desafios. Isto porque alunos oriundos de estratos sociais baixos e médios chegam à universidade com uma série de adversidades estudantis, problemas que vão desde saúde emocional a dificuldades financeiras.

Na tentativa de remediar essa situação, as universidades têm se esforçado para manter programas funcionais de apoio estudantil. São ações institucionais como acompanhamento psicopedagógico, sistema de ouvidoria para resolução de conflitos internos, programas de bolsa remunerada e auxílios diversos. Entretanto, os desafios são cada vez mais hercúleos, especialmente para determinadas instituições que, dadas as características sociodemográficas de onde estão localizadas, concentram um elevado percentual de alunos nessa situação.

Foi nesse sentido que o PNAES veio como uma complementação ao orçamento das IFES no intuito de manter os programas de permanência estudantil e conter a possibilidade de elevadas taxas de evasão e retenção escolar. Na primeira pesquisa sobre o perfil dos graduandos em 1996, o FONAPRACE já apontava que mais de 40% dos estudantes eram originários de classes populares, o que representava uma demanda real para a instituição de uma política de assistência estudantil (FONAPRACE, 2019).

Inicialmente as universidades federais prestavam os programas de apoio estudantil por meio do próprio orçamento, deslocando os recursos utilizados como verba de custeio para promover algum tipo de incentivo, como alimentação e moradia, por exemplo. A partir de 2012, parte dos recursos do Reuni foram destinados exclusivamente para a assistência estudantil, o que aferiu às universidades federais um suplemento significativo capaz de efetivar políticas assistenciais mais robustas (FONAPRACE, 2019).

Entretanto, à medida que os repasses do REUNI foram se esgotando, dada a finalização dos planos de crescimento das universidades federais, os recursos para a manutenção dos programas institucionais de assistência estudantil foram sendo reduzidos. Nesse sentido, com base nos estudos outrora realizados, o FONAPRACE propôs a implementação de uma política

nacional no intuito de oferecer aos estudantes universitários de baixa renda subsídios para permanecer e concluir os estudos, pois que por suas próprias condições não conseguiriam manter adequadamente seu vínculo acadêmico.

Como efeito, por meio da Portaria Ministerial n° 39 de dezembro de 2007, o MEC instituiu o PNAES, com previsão de ser implementado ainda em 2008. Em julho de 2010 a normativa foi regulamentada pelo Decreto n° 7.234, transformando-se em uma política de governo traduzida segundo os anseios ideológicos para a educação superior naquela época.

O Decreto define que as ações desenvolvidas de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão escolar. Em seu artigo 5, diz que de forma prioritária serão atendidos alunos da rede pública de educação e com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio (BRASIL, 2010). A seleção dos estudantes se estabelece com base em critérios focalizados, no intuito de minimizar os efeitos das desigualdades sociais no percurso da educação superior.

A implantação do programa representa a garantia de repasse de recursos da matriz orçamentária do MEC às IFES. De acordo com o artigo 8 da referida norma, as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao MEC, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as disponibilizações financeiras existentes.

Nesse sentido, os recursos disponibilizados via PNAES mantiveram-se crescentes entre 2008-2016 (Governos Lula/Dilma). Nesse período os valores dotados tiveram aumento médio de mais de 30% a cada ano, sendo que a ampliação de graduandos com renda de até 1,5 de salário-mínimo oscilou em percentuais maiores. Portanto, muito embora não tenha acompanhado a evolução do número de alunos vulneráveis economicamente, os orçamentos que foram dotados conseguiram cobrir boa parte da demanda universitária existente.

Entretanto, posteriormente ao período informado, os recursos foram ficando cada vez mais escassos, e o número de graduandos considerados economicamente vulneráveis continuou em crescimento de maneira vertiginosa. Entre 2017-2018 os valores disponibilizados do orçamento do MEC decaíram mais 7% em relação a 2016.

Tabela 6 - Evolução recursos do Pnaes (2008-2020)⁵⁵

Ano	Dotações Pnaes Nacional	%
2008	R\$ 125.300.000,00	-
2009	R\$ 203.000.000,00	62,0
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8
2011	R\$ 395.189.588,00	30,0
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5
2013	R\$ 603.787.226,00	19,8
2014	R\$ 742.720.249,00	23,0
2015	R\$ 895.026.718,00	20,5
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15,1
2017	R\$ 987.484.062,00	- 4,1
2018	R\$ 957.178.952,00	- 3,1
2019	R\$ 1.070.444.459,00	11,8
2020	R\$ 641.839.396,00	- 40

Fonte: Ministério da Economia/Portal do PAINEL do Orçamento Federal.

A situação se releva crítica a partir da previsão orçamentária para 2020, que reduz em 40% os recursos destinados em relação ao ano anterior. Esse valor é pouco mais do que fora dotado para o ano de 2013; e, pelo perfil dos graduandos demonstrado pela V Pesquisa do FONAPRACE – que revela que 3 de cada 4 estudantes matriculados atendem ao perfil de renda definido pelo PNAES – é insuficiente para manter as atuais políticas de permanência estudantil.

Essa conjuntura tem ocasionado um tensionamento entre as instituições de ensino sobre uma melhor divisão da receita disponível. Universidades menores e localizadas em regiões mais pobres – cuja população apresenta uma renda média familiar inferior – em geral concentram maior parte dos alunos com perfil sociocultural mais vulnerável. Dessa forma, essas instituições são mais dependentes dos recursos disponibilizados pelo Pnaes via matriz orçamentária do MEC.

6.3 Desafios para as universidades federais da Região Norte do Brasil

De acordo com o último levantamento do FONAPRACE, na V Pesquisa sobre o perfil discente nacional universitário, as IFES da região Norte do Brasil têm cerca de 80% de seus alunos de graduação em estado de vulnerabilidade socioeconômica, isto é, com renda familiar

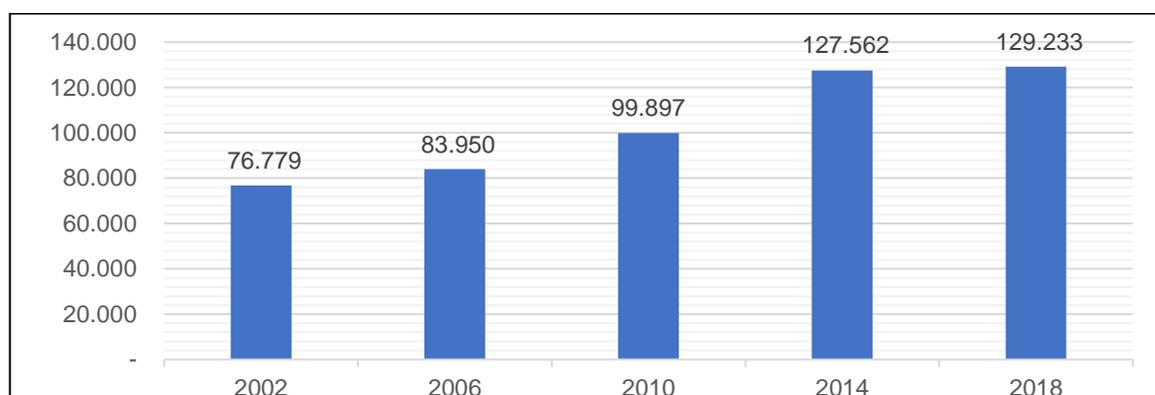
⁵⁵ Os valores apresentados são referentes às dotações atuais que, segundo a Lei 4.320/64, é constituído do valor inicial que pode ser acrescido e/ou reduzido por critérios e/ou alterações aprovadas no decorrer do exercício orçamentário.

per capita de até 1,5 salários-mínimos (FONAPRACE, 2019, p. 29). Esse elevado percentual pode ser explicado por causa de fatores sociodemográficos que a região apresenta⁵⁶.

Dentre as cinco grandes regiões da divisão geográfica do Brasil, a região Norte é a que apresenta a maior extensão territorial, compreendendo cerca de 3,9 milhões de quilômetros quadrados. Abriga dois dos maiores estados da federação, respectivamente, Amazonas e Pará, além de Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. Entretanto, apesar de ser grande em termos superficiais, é a segunda menos populosa, com pouco mais de 18,5 milhões de habitantes, que a faz com a menor densidade demográfica do país, 4,7 hab./Km² (IBGE, 2019).

A região Norte conta com 10 universidades federais, todas com estrutura administrativa constituída em *multicampi*, com unidades de ensino espalhadas por diferentes cidades, dentre as capitais e os municípios interioranos nos estados onde estão sediadas. Graças aos programas de expansão do governo federal, desde 2002 houve um significativo desenvolvimento da estrutura dessas instituições de ensino com grande aumento no número de matrículas.

Figura 5 - Evolução nas matrículas em IFES do Norte



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (2003, 2007, 2011, 2015, 2019).

Com a ampliação de novas vagas as possibilidades de ingresso naturalmente aumentaram para estudantes de estratos sociais desfavorecidos. A evolução no número de matrículas é consequência desse viés de quantificação no ensino. Entretanto, o perfil do aluno somente começa a ganhar uma definição mais condizente com a composição da população local

⁵⁶ A realidade social e demográfica de cada estado faz com que a incidência dos critérios que a lei de cotas estabelece produza resultados distintos para o perfil discente das universidades federais. Dessa forma, unidades da federação mais pobres terão um maior número de alunos oriundos da escola pública e com renda *per capita* inferior, também com grande variação na proporção de declarados brancos, negros e indígenas.

a partir da vigência da Lei de Cotas. Nas instituições da região Norte do Brasil essa representação se faz de maneira bastante equalizada.

Segundo dados da Pnad 2015, em sua grande maioria a população da região Norte do Brasil é formada por residentes negros, chegando a perfazer mais de 77% do total. As informações também demonstram que 1,5% de seus habitantes são indígenas, percentual superior à média das demais regiões brasileiras. Comparando com a composição dos graduandos, vê-se que os segmentos sociais citados estão quase em status de equivalência com a população de universitários.

Tabela 7 - Graduandos e população: por cor ou raça

Cor / Raça	Pesquisa	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-oeste
Amarela	IFES	2,10	2,20	2,40	1,70	1,90	2,60
	Pnad/IBGE	0,47	0,20	0,14	0,53	0,71	0,55
Branca	IFES	43,30	19,00	28,40	74,00	50,80	42,10
	Pnad/IBGE	45,22	21,17	26,39	76,70	52,86	39,38
Parda	IFES	39,20	61,40	50,30	15,50	32,20	40,50
	Pnad/IBGE	45,06	70,25	62,02	18,60	36,51	52,01
Preta	IFES	12,00	13,10	15,50	6,10	11,70	11,10
	Pnad/IBGE	8,86	7,00	11,01	3,91	9,69	7,85
Indígena	IFES	0,90	2,70	0,90	0,40	0,40	0,80
	Pnad/IBGE	0,38	1,38	0,44	0,26	0,22	0,22
Out./sem decl.	IFES	2,50	1,60	2,40	2,30	2,90	2,90
	Pnad/IBGE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: FONAPRACE (2019); IBGE/Pnad (2015).

Em relação à renda familiar bruta, as regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais bastante próximos entre graduandos e população em termos gerais. Nas duas localidades o número de unidades familiares com renda mensal bruta de até dois salários-mínimos é superior ao quantitativo apresentado para a mesma faixa salarial em demais regiões do país, sendo, inclusive, inferior à média nacional.

Tabela 8 - Graduandos e População: Renda Familiar Bruta

Faixa de Renda	Pesquisa	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-oeste
Até 1 SM	IFES	11,70	20,50	18,4	5,50	6,50	6,90
	Pnad/IBGE	15,06	20,75	27,94	8,23	9,43	9,69
Mais de 1 a 2 SM	IFES	23,50	31,70	28,2	18,40	19,50	20,40
	Pnad/IBGE	24,64	31,22	31,41	20,23	21,27	22,19
Mais de 2 a 3 SM	IFES	15,80	15,20	15,6	16,10	16,10	15,70
	Pnad/IBGE	17,62	17,56	16,77	17,64	18,10	17,85
Mais de 3 a 5 SM	IFES	19,00	14,60	16,20	22,00	21,60	19,50
	Pnad/IBGE	19,12	15,08	11,83	24,09	22,17	21,49

Mais de 5 a 10 SM	IFES	18,00	11,90	21,10	22,6	21,50	20,20
	Pnad/IBGE	13,58	8,91	6,45	18,85	16,46	16,47
Mais de 10 SM	IFES	11,50	5,60	7,60	15,00	14,00	16,80
	Pnad/IBGE	6,39	3,70	2,92	8,04	7,97	9,31
Sem rendimento / não declarou	IFES	0,70	0,60	0,7	1,00	0,90	0,60
	Pnad/IBGE	3,59	3,02	2,71	0,10	4,50	2,90

Fonte: FONAPRACE (2019); IBGE/Pnad (2015).

Conforme a pesquisa do FONAPRACE (2019, p. 29), estudantes de famílias de classes populares, que têm renda *per capita* de até 1,5 salários-mínimos, atualmente são mais incidentes em todas as regiões do país do que outrora foram em 2014. A renda média nominal familiar *per capita* dos graduandos está muito próxima da mensal domiciliar da população residente no Brasil, que em 2018 foi de R\$ 1.373,00 (IBGE, 2018). Contudo, existem disparidades regionais consideráveis.

Tabela 9 - População: renda média domiciliar por região

Regiões do Brasil	Renda média mensal domiciliar
Norte	R\$ 886,00
Nordeste	R\$ 815,00
Sul	R\$ 1.577,00
Sudeste	R\$ 1.639,00
Centro-oeste	R\$ 1.568,00

Fonte: IBGE/Pnad contínua (2018).

Sul, Sudeste e Centro-Oeste são as que apresentam os melhores índices de renda entre os graduandos das IFES. Essas três regiões concentram médias superiores à nacional, constatando no Sudeste o valor de R\$ 1.510,89, no Sul de R\$ 1.632,42 e no Centro-Oeste de R\$ 1.631,20. Assim, as instituições estabelecidas nesse âmbito espacial, muito embora tenham um alunado em sua maioria considerado de baixa renda (cerca de 60%), sofrem menos com as discrepâncias demográficas regionais.

Já nas regiões Norte e Nordeste o cenário é bem distinto. Na região Nordeste a constatação é de que os alunos de graduação das IFES dessas localidades têm renda familiar *per capita* de R\$ 1.046,61 em média, enquanto que no Norte o valor apurado foi de R\$ 884,28. O resultado apresentado consolida a espacialidade do norte bem abaixo das demais regiões do Brasil em termos de indicadores de renda, e relaciona essa característica às condições socioeconômicas da localidade.

Tabela 10 - Graduandos: Renda familiar *per capita* por Região

Faixas de renda	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
Até meio SM	26,6	44,8	38,3	13,6	17,8	18,6
Até 1 SM	53,5	70,2	64,9	40,4	44,8	45,9
Até 1 e meio SM	70,2	81,9	78,3	60,9	64,4	63,7

Fonte: FONAPRACE (2019).

Vale destacar que os indicadores de renda inadvertidamente estão relacionados com demais fatores influentes de desigualdade. Isso fica evidente quando se observa que grande parte do contingente de alunos que estão dentro do espectro de vulnerabilidade socioeconômica são negros e oriundos do ensino médio de escola pública.

Segundo a Pesquisa do FONAPRACE (2019, p. 108), mais de 60% dos alunos de graduação das instituições federais de ensino cursaram integralmente o ensino médio na escola pública. Em torno de 82,4% do total desses estudantes têm renda média *per capita* não superior à barreira de um salário mínimo e meio, com discrepâncias enormes registradas conforme o sexo e a cor da pele declarada pelos discentes.

O recorte racial revela que, mesmo dentro do contingente de estudantes originários do ensino médio de escola pública (que têm menor renda do que os que cursaram escola particular), os que são brancos têm renda quase duas vezes maior do que os que se declaram negros, e até três vezes mais do que os que afirmam ser indígenas. Quando se classificam tais características por gênero, a situação se desponta desfavorável para discentes do sexo feminino, tendendo a agravar ainda mais as circunstâncias para alunas negras, quilombolas e indígenas.

Tabela 11: Graduandos: Renda *per capita* familiar por composição social e sexo

Raça ou cor	Masculino	Feminino	Geral	Diferença M-F
Amarela	R\$ 1.517,33	R\$ 1.201,21	R\$ 1.359,27	R\$ 316,12
Branca	R\$ 1.882,68	R\$ 1.589,70	R\$ 1.736,19	R\$ 292,98
Parda	R\$ 1.144,71	R\$ 936,94	R\$ 1.040,83	R\$ 207,77
Preta quilombola	R\$ 733,51	R\$ 527,76	R\$ 630,64	R\$ 205,75
Preta não quilombola	R\$ 976,83	R\$ 866,73	R\$ 921,78	R\$ 110,10
Índigena aldeado	R\$ 425,23	R\$ 403,58	R\$ 414,41	R\$ 21,65
Índigena não aldeado	R\$ 897,64	R\$ 824,74	R\$ 861,19	R\$ 72,90
Sem declaração	R\$ 1.649,57	R\$ 1.344,39	R\$ 1.496,98	R\$ 305,18
Total	R\$ 1.456,45	R\$ 1.223,07	R\$ 1.339,76	R\$ 233,38

Fonte: FONAPRACE (2019).

Nesse aspecto, é possível dizer que as desigualdades de renda aparecem associadas à composição social da população e, dessa forma, podem ser acentuadas a depender da conjuntura regional analisada. As instituições de ensino da região Norte congregam os maiores percentuais

relativos de estudantes negros e indígenas, pois que os fatores sociodemográficos dos estados que a integram são determinantes para a formação do perfil discente universitário.

A realidade sociodemográfica dos estados espelha os critérios que a lei de cotas estabelece para a reserva de vagas nos cursos de graduação e, assim, destaca o grau de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes de cada localidade - haja vista os indicadores: tipo de escola que cursou o ensino médio, renda *per capita* familiar e a composição étnico-racial. Dessa forma, dadas as características regionais comparadas, conclui-se que os discentes universitários dos estados que compõem a região Norte são os mais dependentes de políticas assistenciais.

A dependência financeira em relação aos repasses do PNAES é mais proeminente para as universidades federais localizadas nessa região. O decréscimo do orçamento do PNAES é mais incidente para essas instituições, sobretudo tendo em vista os recursos previstos para 2020 que, conforme demonstra a Tabela 12, revela um cenário dramático para todas as IFES.

Tabela 12 - Orçamento PNAES 2020 por Região

Região	Univ. Federais	PNAES 2020	Alunos	Orçamento por Aluno
Brasil	67	R\$ 641.839.396	464.648	R\$ 1.339
Norte	9	R\$ 68.290.031	67.105	R\$ 1.018
Nordeste	20	R\$ 209.365.693	150.213	R\$ 1.394
Sul	11	R\$ 118.507.252	66.076	R\$ 1.793
Sudeste	19	R\$ 181.114.895	149.400	R\$ 1.212
Centro-oeste	8	R\$ 64.561.525	31.854	R\$ 2.027

Fonte: BRASIL, PLO n°22 (2019).

O PLO n°22/2019, que propõe o orçamento do Governo Federal para o ano de 2020, prevê que as dotações de recursos via PNAES sofrerão uma redução de 40% em relação ao que foi disponibilizado para o ano de 2019. Detalhando essas estimativas, nota-se que em média serão disponibilizados pouco mais de R\$ 1.300,00 para custear cada aluno beneficiado. As instituições da região Norte serão as mais afetadas, com pouco mais de R\$ 1.000,00 por estudante de graduação beneficiado com algum programa institucional de assistência estudantil⁵⁷.

⁵⁷ Até o presente momento em que a pesquisa está sendo realizada, o PLO n°22/2019-CN ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional. Ademais, o número de alunos beneficiados é apenas uma estimativa feita pelas universidades para ser inserido no orçamento do ano seguinte. Dessa forma, os valores podem sofrer variações para mais ou menos, dependendo da execução orçamentária para cada unidade, e de modificações a serem realizadas pelo Congresso nos trâmites legislativos.

De maneira geral, as universidades terão de reduzir drasticamente o número de alunos beneficiados com os programas de assistência estudantil. Considerando o orçamento previsto e o atual número de alunos, certamente não conseguirão manter por mais de dois meses o número de benefícios concedidos. Decorrente da insuficiência de recursos, evidencia-se cada vez mais uma crise, sobretudo para as IFES instaladas nos estados da região Norte - dadas as características sociodemográficas regionais incidentes de maneira mais acentuada no interior das universidades federais por causa dos critérios que a lei de cotas conjuga.

Para visualizar de maneira mais detalhada como essa crise vem se propagando ao longo dos anos e como tende a afetar a existência das políticas afirmativas para a democratização do ensino superior, em detalhes abaixo se descreve a situação da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

6.4 Análise descritiva das políticas afirmativas na UFT

Embora criada pela Lei 10.032, em 23 de outubro de 2000, a Universidade Federal do Tocantins (UFT) teve sua implantação concretizada somente em maio de 2003, com a nomeação dos primeiros professores efetivos e com a transferência dos cursos de graduação vindos da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), que em parte fora encampada pelo processo de federalização. Desde sempre, sua organização administrativa privilegiou uma estrutura acadêmica *multicampi*, com sete unidades de ensino localizadas de norte a sul do estado do Tocantins⁵⁸.

Tabela 13 - UFT: Cursos de Graduação por Campus

Campus	Cursos presenciais de graduação
Palmas	17
Araguaína	12
Gurupi	04
Porto Nacional	08
Miracema	04
Tocantinópolis	04
Arraias	04

Fonte: Portal da UFT (2019).

⁵⁸ A Universidade do Tocantins (Unitins) é uma universidade estadual que em parte foi encampada pelo processo de criação da UFT. Dessa forma, uma parcela da infraestrutura predial e alguns dos cursos de graduação em funcionamento na Unitins foram transferidos para a UFT.

Em quase 18 anos de funcionamento houve um expressivo crescimento de sua base institucional. Em termos de infraestrutura, a área construída cresceu cerca de 250%, e o número de alunos de graduação duplicou subindo de 7.628 para 16.143 (MEC/INEP, 2004, 2018). Boa parte dessa escalada se deu em decorrência dos recursos do REUNI. Atualmente a UFT é considerada a maior instituição pública de ensino superior do estado, especialmente por causa da abrangência acadêmica e geográfica que ocupa.

Nesse aspecto, semelhante a outras instituições federais de ensino superior do país, as políticas de ação afirmativas desenvolvidas na UFT são de dois tipos: as cotas e os programas institucionais de assistência estudantil. Ambas foram medidas instituídas em momentos diferentes, muito embora alinhadas ao objetivo comum, que é o de oportunizar condições de acesso e permanência a estudantes de graduação em posição de vulnerabilidade sociocultural e econômica.

Inicialmente o sistema de cotas foi estabelecido em 2004 no intuito de atender as demandas das comunidades indigenistas do estado. De acordo com Carvalho (2010), essa concessão somente foi possível graças a pressões internas de alunos indígenas, que se constituíram em um núcleo de estudos para discutir a pouca representatividade étnica existente na universidade. Nesse sentido, por meio da Resolução Consepe n° 03/2004, a UFT passou a reservar 5% das vagas oferecidas nos cursos de graduação a esse segmento populacional específico.

Não demorou muito, e a abertura das reivindicações indígenas possibilitou que outras demandas também fossem requisitadas. Com base no expressivo número de comunidades remanescentes de quilombos, certificadas pela Fundação Palmares no estado do Tocantins, em novembro de 2013 o Conselho Universitário da UFT aprovou cotas para estudantes moradores e descendentes de quilombolas. Essa medida foi aprovada pela Resolução n° 14/2013, onde ficou estabelecida a reserva de 5% das vagas dos cursos de graduação a partir do 2° semestre de 2014.

A implantação do sistema de cotas indígenas e quilombolas representou uma conquista significativa para a alteridade do corpo estudantil na UFT. Isso porque, de uma forma ou de outra, a iniciativa foi capaz de estimular o debate em torno de melhorar as condições de oportunidades e representatividade de estudantes de segmentos sub-representados na educação superior. Entretanto, por não definir ações concretas de permanência estudantil na época de suas respectivas implantações, os resultados dessas políticas foram considerados pouco expressivos em termos de representação minoritária (CARVALHO, 2010).

De acordo com Carvalho (2010, p. 112), o relatório do I Primeiro Fórum de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura, realizado pela UFT no ano de 2006, aponta uma série de desafios para as políticas de assistência estudantil na universidade naquela época. Dentre os principais problemas registrados, está a falta de articulação para a definição de programas institucionais específicos e a insuficiência de recursos que atendessem a demanda de alunos existente.

Somente a partir de 2008, com a disponibilização de recursos pelo PNAES é que os programas de assistência estudantil se ampliaram na UFT. Nesse mesmo período, para atuar na gestão das políticas institucionais de permanência estudantil, a universidade criou uma pró-reitora específica, a Proest, que, vinculada diretamente à Reitoria, fez-se composta por três diretorias, uma de assuntos estudantis, uma de esportes e outra de assuntos comunitários (UFT/PDI, 2016).

A partir de então, as políticas de assistência estudantil na UFT passaram a ser administradas mais eficazmente. Isto porque o viés da democratização do ensino passou a ser encarado não apenas prevendo aumentar as oportunidades de acesso, mas também a partir da discussão e planejamento de ações concretas que garantisse meios para que os ingressantes cotistas pudessem ter iguais oportunidades de sucesso no percurso da graduação (CARVALHO, 2010, p. 112). Contudo, o sistema de cotas ainda era pouco abrangente e o perfil discente da UFT não refletia o perfil da população local do estado do Tocantins.

Uma equivalência mais equânime em relação à composição populacional do estado somente foi possível depois da promulgação da Lei 12.7011/2012. Seguindo a tendência constatada em âmbito nacional (conforme demonstrado acima), os critérios que a legislação estabeleceu acabaram por ser decisivos para uma mudança acentuada no perfil discente universitário. Desde sua promulgação a composição do corpo estudantil tendeu cada vez mais a assemelhar-se à população onde a instituição fora instalada.

Conforme a Tabela 14 demonstra, numa perspectiva histórica, na última década a progressão do número de alunos matriculados se manteve quase constante, sem muitas alterações significativas. Em 2010 o total de alunos efetivamente matriculados nos cursos de graduação presenciais da UFT era de pouco mais de 11.000, distribuídos em todos os sete campi universitários existentes. Já em 2018 o número saltou para pouco mais de 16.000. Ou seja, no intervalo de tempo demarcado o quantitativo de alunos cresceu em torno de 4,5 pontos percentuais.

Se em relação ao quantitativo de alunos a evolução constatada não foi tão significativa, em termos de composição social as alterações foram bem mais expressivas. Autodeclarados

brancos e amarelos, somados, tiveram uma redução na representação da população estudantil, entretanto, mantiveram-se equivalentes ao que representam na população residente do estado.

Os maiores ganhos podem ser visualizados quanto à representação de negros e indígenas. Pretos e pardos somados tiveram uma evolução média de mais de 12%, e indígenas de 1,2% no decorrer do período analisado. Em relação à equivalência populacional, atualmente os segmentos sociais citados estão bem representados, visto que os negros compreendem maior parte da população estadual, e que o número de indígenas vem progredindo além do esperado.

É possível dizer que a vigência da Lei de Cotas não trouxe prejuízos à representação de segmentos de origem caucasiana. Alunos pertencentes a esse perfil social ainda continuam bem representados na universidade porque existe uma equivalência no que concerne aos seus percentuais populacionais. Contudo, estudantes que outrora estavam sub-representados ganharam mais destaque - negros e indígenas atualmente consolidam uma representação mais equânime com a população local. Portanto, os critérios que a lei de cotas estabelece não somente conseguiu conferir resultados mais equitativos, assim como também os indicadores alcançados se fizeram não havendo detrimento de outros segmentos sociais.

A razão para que a maior representação de negros e indígenas se fizesse sem prejuízo a de brancos e amarelos, que antes predominavam o acesso à universidade, pode ser explicada tendo vista a recente ampliação do número de vagas ofertadas nos cursos de graduação. Conforme se demonstrou no gráfico da Figura 4, a rede federal de educação superior ampliou-se consideravelmente nas duas últimas décadas e, por causa dos critérios que a lei de cotas estabelece, a partir de 2013, grande parte desse contingente passou a ser preenchido por segmentos sociais negros e indígenas. Dessa forma, pode-se dizer que a integração entre a lei de cotas e as políticas de expansão da universidade foi decisiva para os indicadores alcançados em relação à composição social dos estudantes.

Tabela 14 - Composição social dos graduandos UFT e população TO⁵⁹

Raça/cor	Pesquisa	2010	%	2014	%	2018	%
Branca	IFES	2.191	19,7	3.965	24,0	2.807	19,9
	Pnad/IBGE	345	25,0	329	21,9	353	23,2
Preta	IFES	554	5,0	1.550	9,4	2.350	16,6

⁵⁹ Os dados referentes à população (linha Pnad/IBGE coluna 2018) foram extraídos da Pnad 2015, fazendo uma estimativa da composição social da população para o ano de 2018. Ademais, os dados sobre os graduandos das IFES são referentes aos cursos de graduação presenciais, pois o objetivo do trabalho é compreender as políticas afirmativas sob o olhar de medidas de restrição orçamentária. Como o orçamento disponibilizado para financiar as políticas afirmativas de permanência estudantil é feito via PNAES, que determina que os beneficiados devem ser alunos de graduação de cursos presenciais, não se justifica superestimar os números incluindo na contagem alunos de graduação de cursos não presenciais.

	Pnad/IBGE	126	9,1	130	8,7	143	9,4
Parda	IFES	3.886	35,0	6.854	41,5	7.777	55,0
	Pnad/IBGE	873	63,2	1.035	69,0	1.018	67,0
Amarela	IFES	150	1,4	229	1,4	163	1,2
	Pnad/IBGE	25	1,8	3	0,2	4	0,3
Indígena	IFES	113	1,0	264	1,6	339	2,4
	Pnad/IBGE	13	0,9	4	0,3	1	0,1
Não decl.	IFES	4.215	37,9	3.668	22,2	692	4,9
	Pnad/IBGE	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (2011, 2015, 2019); IBGE/Censo (2010); IBGE/Pnad (2014, 2015).

Ao lado da maior representatividade em relação à composição populacional, o número de estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas também é cada vez mais expressivo. A Tabela 15, disponibilizada abaixo, informa que o número de discentes que cursaram o ensino médio na rede pública de educação básica cresceu mais de 10 pontos percentuais entre 2010-2018. Atualmente esses alunos são maioria na UFT, compreendendo cerca de 63% do total de matriculados.

Tabela 15 - UFT: Tipo de escola que os graduandos cursaram o ensino médio

Tipo de Escola	2010	%	2014	%	2018	%
Pública	6088	54,8	10726	64,9	8881	62,9
Privada	4283	38,6	3533	21,4	5031	35,6
Não disp.	738	6,6	2271	13,7	216	1,5
Total	11109	100	16530	100,0	14128	100

Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (2011, 2015, 2019).

A rede pública de educação compreende a maior parte dos estudantes que cursam o ensino médio no Tocantins. De acordo com o Censo da Educação Básica realizado em 2018 (INEP, 2019b), dos 1.655 estabelecimentos escolares existentes no estado, 1.481 são inteiramente públicos e mantêm mais de 94% do total de alunos matriculados nesse nível de ensino. Estima-se que mais de 80% dos alunos da UFT vieram da rede estadual de educação no ano de 2018.

Avaliando a composição social dos estudantes oriundos do ensino médio público em geral, constata-se que em sua grande maioria esses discentes são pertencentes a segmentos sociais negros e indígenas. Em 2010 em torno de 37% perfaziam o total da soma entre pretos e pardos. Já em 2018, esse universo compreende mais de 77% do número de alunos. Nesse sentido, a evolução do número de estudantes da rede pública e de origem social negro e indígena

evoluiu mais de 40 pontos percentuais no recorte de tempo observado, conforme pode ser percebido pela Tabela 16.

Tabela 16 - UFT: composição graduandos oriundos do ensino médio da rede pública de educação

Raça ou Cor	2010	%	2014	%	2018	%
Branca	1.364	22,4	2.414	22,5	1.357	15,3
Preta	359	5,9	1.057	9,9	1.581	17,8
Parda	1.896	31,1	4.383	40,9	5.244	59,0
Amarela	95	1,6	157	1,5	79	0,9
Indígena	68	1,1	174	1,6	156	1,8
Não informada	2.306	37,9	2.541	23,7	464	5,2

Fonte: Fonte: Inep/Censo da Educação Superior (2011, 2015, 2019).

Nesse aspecto, por causa dos critérios que a Lei de Cotas estabelece, os reflexos sociodemográficos locais acabam por ser incidentes também no âmbito da universidade. Se no decorrer da última década a UFT saiu da condição de universidade elitista branca e passou a espelhar com mais consistência a população nortista, por outro lado, ela tendeu a absorver aspectos sociais inerentes à formação dos residentes em âmbito regional.

Contudo, seguindo os mesmos parâmetros da região Norte, os indicadores de renda da população residente no estado do Tocantins estão abaixo dos níveis nacionais. Dados de 2018 do IBGE (PNAD CONTÍNUA, 2018) revelam que a média de renda *per capita* dos residentes é de R\$ 937,00, quanto que a nacional foi constatada em R\$ 1.268,00. Ou seja, não bastando ser inferior ao nível nacional, em âmbito estadual o rendimento familiar ficou abaixo do valor do salário-mínimo, o que demonstra o quão elevado é o grau de vulnerabilidade socioeconômica dos moradores locais.

À medida que a universidade espelha os quadros sociais de onde está localizada, os indicadores de renda demonstrados acima são assimilados em âmbito institucional. De acordo com a Tabela 17, o quantitativo de estudantes de graduação que têm renda familiar *per capita* de até 1,5 salários-mínimos representa recentemente mais de 80% do total de matriculados. Entre 2014 e 2018 o percentual saltou de 79% para 84%, o que significa cinco pontos percentuais entre o intervalo de realização das duas pesquisas Fonaprace. Fica evidente, portanto, que o perfil discente universitário da UFT buscou convergir-se com os fatores socioeconômicos regionais do estado do Tocantins ao longo dos anos.

Tabela 17 - UFT: Graduandos segundo faixa de renda familiar

Faixa de renda	2014	%	2018	%
Até 0,5 SM	6479	39,2	6372	45,1
Mais de 0,5 até 1 SM	3851	23,3	3815	27
Mais de 1 até 1,5 SM	2694	16,3	1667	11,8
Acima de 1,5 SM	3506	21,2	2275	16,1
Total	16530	100	14128	100

Fonte: FONAPRACE (2016, 2019).

Como efeito, decorrente das desigualdades regionais emergem grandes disparidades entre as IFES do país. A média nacional de graduandos que têm renda familiar de até 1,5 salários-mínimos ficou em 70%, segundo a pesquisa FONAPRACE 2018. Em termos regionais, as universidades do Norte foram as que obtiveram o maior índice de estudantes na faixa de renda de 1,5 salários mínimo, com 81%. Já na UFT esse mesmo indicador foi informado em 84% do total de alunos (FONAPRACE, 2019). Ou seja, a UFT dispõe de indicadores de renda inferiores mesmo para os parâmetros do contexto regional onde está inserida.

O Decreto que dispõe sobre o PNAES define que estudantes com renda *per capita* familiar de até 1,5 salários-mínimos (renda total do grupo familiar dividido pelo número de integrantes que o compõe) encontram-se em estado de vulnerabilidade socioeconômica. Se for considerar essa determinação legal, dos 16.143 estudantes de graduação presencial matriculados na UFT em 2018, mais de 13.500 atendem ao perfil de renda aferido. Dessa forma, os valores repassados deveriam ser suficientes para atender integralmente o montante informado.

Entretanto, semelhante ao que ocorre no panorama nacional, os repasses do PNAES para a UFT não vêm acompanhando a progressão da matrícula de alunos considerados em estado de vulnerabilidade socioeconômica (segundo a definição legal do Decreto n° 7234). Pelo contrário, nos últimos três anos as dotações orçamentárias retrocederam uma em relação à outra, e o orçamento previsto para 2020 é o menor em cinco anos.

A Tabela 18, elaborada com base nos dados do orçamento federal dos últimos dez anos, demonstra que os valores relativos à assistência estudantil disponibilizados para a UFT desde 2017 vêm retrocedendo. Apenas em 2019 que houve uma pequena recuperação em comparação ao ano de 2016, mesmo assim não muito significativa. O ponto crítico se revela nas dotações para 2020, em que se observa uma queda de mais de 40% no orçamento previsto⁶⁰.

⁶⁰ Os dados disponibilizados para consulta pública no site Painel do Orçamento Federal são retirados da base de dados do SIAFE, que é o Sistema de Integrado de Administração Financeira da União. Em relação ao orçamento de 2020, é importante saber que, até o presente momento em que a pesquisa está sendo realizada, o projeto de lei

Tabela 18: UFT: Orçamento Pnaes

Ano	Dotações Pnaes UFT	%
2010	R\$ 5.143.306	-
2011	R\$ 5.411.719	5,2
2012	R\$ 6.135.593	13,3
2013	R\$ 6.968.594	13,5
2014	R\$ 8.723.191	25,1
2015	R\$ 13.626.650	56,2
2016	R\$ 18.268.373	34,0
2017	R\$ 17.738.261	-2,9
2018	R\$ 17.367.257	-2,0
2019	R\$ 18.419.598	6,0
2020	R\$ 10.904.400	-40,8

Fonte: Ministério da Economia/Portal do Painel do Orçamento Federal.

Nesse sentido, as políticas de permanência estudantil estão retrocedendo com o passar dos anos. À medida que as mudanças no perfil discente acontecem sobretudo pelas vias da incidência da Lei de cotas, o número de beneficiários crescer ampliando a demanda por mais disponibilização de recursos do PNAES. Para adequar o orçamento com a quantidade de alunos beneficiados, as universidades estão adiando a abertura de novos editais, atrasando o pagamento de auxílios e estabelecendo critérios mais rigorosos de seleção⁶¹.

Informações retiradas do relatório de gestão da UFT de 2018, diz que a quantidade de benefícios concedidos anualmente - relativos à bolsa permanência, moradia, alimentação e saúde; aumentou significativamente se comparado a anos anteriores, 61% comparado com 2017. Além do mais, também informa que a elevação na demanda foi agravada pelos indicadores socioeconômicos constatados, que evidenciam elevações consideráveis nos níveis de vulnerabilidade, com cerca de 87,3% dos alunos atendidos pela assistência estudantil sendo provenientes de níveis extremos e altos de vulnerabilidade (UFT, 2019, p.58)⁶².

ainda não foi aprovado, podendo ainda sofrer variações. O orçamento verificado é aquilo que o governo projetou gastar com o PNAES, não significa, portanto, o orçamento executado.

⁶¹ Ver comunicado sobre repasse financeiro dos auxílios estudantis da UFT/Proest em outubro de 2017. Disponível em: <<https://ww2.uft.edu.br/index.php/es/comunicados/20440-comunicado-sobre-repasse-financeiro-dos-auxilios-estudantis>>. Acesso em: 29/04/2020.

⁶² O índice de vulnerabilidade mensurara a renda per capita do estudante entre as variações de 0,1 a 1,5 salários mínimos. Nível I (0,1-0,25 do SM) – vulnerabilidade extrema; Nível II (0,26-0,5 do SM) – vulnerabilidade alta; Nível III (0,51-0,75 do SM) – Vulnerabilidade moderada; Nível IV (0,76-1,00 do SM) – vulnerabilidade baixa; Nível V (1,1-1,5 SM) Vulnerabilidade Muito baixa.

De acordo com dados do Fonaprace 25% dos estudantes da UFT estavam sendo beneficiados com algum tipo de auxílio dado através das políticas de assistência estudantil. A tabela 19 específica detalhadamente o benefício concedido.

Tabela 19 - UFT: estudantes beneficiados com assistência estudantil

Auxílio concedido	2018 (%)
Alimentação	12,6
Moradia	3,6
Atendimento Psicológico	0,9
Apoio pedagógico	0,5
Transporte	1,8
Esporte e lazer	0,2
Cultura	0,3
Bolsa Permanência	11,3
Bolsa Permanência MEC	4,9

Fonte: FONAPRACE (2016, 2019).

Os alunos mais beneficiados com as políticas de assistência estudantil são justamente aqueles contemplados pelos critérios estabelecidos pela Lei de Cotas. Em geral, o perfil que lhes distingue, conforme a composição social analisada acima, diz que cursaram o ensino médio na rede pública de educação básica, que são negros e indígenas, e que, em sua maioria, aferem renda *per capita* familiar de até 1,5 salários-mínimos. Dessa forma, é possível apontar uma correlação de interdependência entre as duas políticas de ação afirmativa (cotas e assistência estudantil), no qual o sucesso de uma depende da outra.

À medida que o perfil estudantil tende a espelhar com mais consistência a composição da população local, a dependência de recursos para manter as políticas de assistência estudantil tende a aumentar com a progressão constatada. Isso ficou claro quando demonstrado que, depois da Lei de Cotas, o percentual de estudantes pertencentes a classes sociais desfavorecidas ampliou significativamente, aproximando, assim, o perfil dos graduandos com o perfil populacional tocantinense.

Essa aproximação fez com que a UFT assimilasse as condições sociodemográficas que caracterizam a região Norte do país. Fatores sociais inerentes à localidade onde a instituição encontra-se instalada tornaram-se sobressalentes no âmbito interno universitário, ampliando a demanda por políticas assistenciais. Dessa forma, o perfil de ingressantes nos últimos dez anos fez com que a universidade dependesse cada vez mais da base de recursos do PNAES.

Entretanto, nos últimos três anos as dotações orçamentárias via PNAES não vêm mais acompanhando a progressão da demanda estudantil por políticas assistenciais. Diante da tarefa de manter os indicadores de sucesso na graduação, a universidade se vê na difícil tarefa de continuar sustendo seus programas institucionais de permanência estudantil, restringindo o número de alunos beneficiados e agindo com mais rigor quanto aos critérios de seleção. Essa postura acaba por deixar de fora uma grande gama de alunos considerados, nos termos legais definidos para o PNAES, socioeconomicamente vulneráveis.

Os mais afetados são os alunos beneficiados com o sistema de cotas. Dadas as características gerais da população, negros, por exemplo, ganham 69% a menos do que aqueles de origem caucasiana, são a grande maioria dos que têm renda *per capita* familiar de até um salário mínimo, e são os que têm os menores índices de escolaridade. Somente 29% dos cargos de chefia são exercidos por essas pessoas, e, quanto mais alto o rendimento econômico, menores são suas ocorrências ocupando cargos gerenciais (IBGE, 2019). Ou seja, é exatamente o estrato social beneficiado com o sistema de cotas que essa amostra tende a demonstrar, revelando o quão sub-representados na sociedade ainda são esses alunos.

7 CONCLUSÕES

O objetivo geral do presente trabalho foi compreender como a efetividade das políticas afirmativas utilizadas para a democratização do ensino superior público federal, pode ser afetada por meio de medidas restritivas no orçamento governamental. Por meio de uma abordagem qualiquantitativa, ficou nítido nos dados analisados que a correlação entre o sistema de cotas da Lei 12.711/2012 e os programas institucionais de assistência estudantil promove um ambiente que evidencia as contradições nas IFES à medida em que se revela um aprofundamento da crise institucional da universidade pública na contemporaneidade.

Para poder chegar a tal resultado, o primeiro objetivo específico formulado para o presente trabalho foi integralmente atendido. Através dele foi permitido contextualizar as políticas utilizadas para democratizar o ensino superior, com destaques para sua concretização nos últimos 20 anos. Ficou evidente que foram medidas que buscaram fomentar o acesso ao ensino superior por meio da abertura generalizada de novas vagas, sobretudo em instituições privadas.

Tomando como norte o viés de crescimento quantitativo, as políticas afirmativas utilizadas para democratizar o ensino superior se fizeram destinadas a ampliar, em especial, as oportunidades de acesso às instituições públicas.

No setor privado do ensino superior, o PROUNI e FIES são exemplos de tais medidas, pois ambos foram programas que se constituíram especificadamente no intuito de atender a demanda existente na população por elevar seu grau de escolaridade, sobretudo visando melhor colocação no mercado de trabalho. A evolução desses dois programas ajudou a consolidar a maior parte das matrículas dos cursos de graduação em instituições privadas, inclusive, viabilizando a sobrevivência de algumas instituições que enfrentavam grandes dificuldades financeiras.

As universidades federais também vivenciaram grandes picos de elevação no número de matrículas. Através do REUNI e SISU as universidades federais multiplicaram-se no interior do país, oferecendo oportunidade de ingresso a estudantes outrora excluídos desse nível de ensino. Entretanto, muito embora influentes para as mudanças ocorridas no perfil discente universitário, ainda permanecem aquém das mudanças substanciais necessárias quanto a política de cotas da lei 12.711 de 2012.

Nesse aspecto, o segundo objetivo específico formulado também foi atendido integralmente. Sua pretensão foi avaliar o impacto da Lei de Cotas no perfil discente universitário, onde ficou demonstrado que, após a vigência da legislação, houve uma mudança considerável na feição estudantil nas últimas duas décadas. Decorrente dessa alteração as IFES passaram a assimilar as condições sociais, econômicas e culturais que caracterizam o contexto espacial de suas respectivas localidades.

Os dados da pesquisa FONAPRACE sugerem que até o ano de 2010 as universidades brasileiras tinham uma composição social de estudantes mais condizentes com padrões altos e médios da sociedade local. Em geral, eram alunos oriundos do ensino médio de escolas particulares, com renda familiar alta e autodeclarados brancos. Esse fenótipo rapidamente começa a mudar depois da vigência da lei de cotas em 2013.

Mais recentemente o aspecto estudantil transformou-se. Hoje em dia ele denota-se em sua grande maioria a partir de originários da escola pública, com renda familiar baixa e de cor negra. Portanto, os aspectos constatados confirmam que o perfil estudantil atual é mais condizente com a população nacional que, por sua vez, se apresenta com indicadores sociais preocupantes como, por exemplo, um grande índice de brasileiros vivendo no limiar da linha de pobreza.

Conforme o sistema de cotas tende a espelhar com mais consistência a população do local onde a IFES está situada, mais aumenta a necessidade de programas de permanência estudantil. Isso se explica porque os critérios definidos para estabelecer a reserva de vagas

acabaram por privilegiar a composição social onde a instituição encontra-se instalada, fazendo com que fatores sociodemográficos regionais incidam com mais coerência no âmbito interno universitário. Ou seja, a mesma norma produz efeitos distintos a depender da realidade social de cada estado.

Nesse sentido, verifica-se um gradativo aumento na demanda de estudantes em grau de vulnerabilidade socioeconômica. No desígnio de atender tais exigências, houve um acréscimo considerável de programas institucionais de assistência estudantil, fazendo com que as universidades federais aumentassem a dependência dos recursos repassados pelo governo federal pela via das provisões orçamentárias através do PNAES.

Dessa forma, o terceiro e último objetivo específico formulado também foi cumprido integralmente. Sua aspiração foi analisar a progressão das provisões orçamentárias destinadas à manutenção das políticas de assistência estudantil das universidades federais. Segundo ficou constatado, os valores a serem destinados não vêm acompanhando o progresso da demanda estudantil, inclusive com decréscimos consideráveis pelo que se verifica pelas dotações dos últimos três anos.

As implicações são múltiplas e correlacionadas, em específico na UFT. As universidades se veem na necessidade de reduzir as políticas de permanência estudantil, certamente elevando os índices de evasão escolar e prejudicando os indicadores de graduação. A gestão acadêmica tende a atuar com mais rigidez na concessão dos benefícios, reduzindo programas considerados necessários e estratégicos ao desenvolvimento institucional. Os alunos mais afetados são justamente aqueles que ingressaram por meio da política de cotas⁶³.

Essa conjuntura demonstra um sintoma da crise institucional que atinge a universidade pública desde os anos 1990. Marcada pela contradição entre a caracterização original que lhe auferiu um *status* de autonomia funcional e a dependência financeira em relação ao Estado, a universidade pública tem sua identidade progressivamente modificada nas últimas duas décadas. A partir de um amplo projeto neoliberal de dois movimentos, o direito à educação superior sofre nefastos impactos e os aspectos de sua efetivação oscilam entre os projetos de cada governo federal.

O primeiro movimento do projeto neoliberal para a universidade pública objetiva sua descapitalização a partir do descompromisso geral do Estado com a prestação de direitos sociais. As reformas administrativas que começaram a ser praticadas na década de 1990

⁶³ A correlação de interdependência das políticas afirmativas para a educação superior pública federal é necessária, pois de fato existe um consenso mais do que comprovado de que a democratização do ensino somente pode ser alcançada com políticas que garantam o sucesso acadêmico dos estudantes.

instituíram um sistema de gestão que preconizou a necessidade de encarar serviços públicos essenciais como um fenômeno quantitativo, sobretudo prestado pela via da iniciativa privada. Nesse sentido, aqui, por exemplo, os governos do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso estimularam a expansão da educação superior em estabelecimentos particulares, diminuindo a participação do orçamento para as atividades acadêmicas de instituições públicas.

Seguindo a mesma diretriz, o segundo movimento do projeto neoliberal visa internacionalizar o ensino superior, tomando como referência modelos de universidades de países centrais. Nesse quesito, instituições tidas como de sucesso não são financiadas com recursos públicos, mas constituem-se em estabelecimentos mantidos a partir de parcerias com setores produtivos do mercado. Assim, de maneira semelhante, se desenvolve a tentativa de construção de um consenso de que as IFES deveriam produzir receita própria e se autofinanciarem, desenvolvendo suas atividades de acordo com as exigências demandadas pelo mercado.

Esses dois movimentos que compõem o projeto neoliberal marcaram substancialmente o desenvolvimento das políticas educacionais em muitos países. Organismos multilaterais como o Banco Mundial guiaram sua implementação através do Acordo de Livre Comércio e Serviços (GATS), que incluiu a educação superior na lista de serviços ainda pouco explorados comercialmente e com grande potencial de crescimento visto a demanda existente, sobretudo em países periféricos.

No Brasil, a formulação das políticas educacionais foi fortemente influenciada por orientações de organismos multilaterais. A Reforma Universitária de 2005 seguiu essa diretriz ao promover o crescimento do ensino superior estimulando a abertura de novas vagas, que em sua maioria se concentraram em estabelecimentos privados, e foram direcionadas quase que exclusivamente para atender a demanda por formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho⁶⁴.

Como efeito, o sentido democrático pretendido pelas políticas que foram estabelecidas se situou apenas em oportunizar o acesso ao ensino superior ao maior contingente de pessoas possível. Todavia, o setor privado compreende as políticas desenvolvidas apenas pelo viés da mera exploração comercial. A consequência inequívoca dessa multiplicação foi a precarização

⁶⁴ Os Planos Nacionais de Educação, que passaram a ser realizados a partir de 1995, foram elaborados tendo com premissa principal resolver o problema do déficit de ensino superior no país, estimulando a abertura de novas vagas, sobretudo pela via do setor privado.

dos empregos com baixos níveis de qualificação e a desvalorização do diploma universitário, decorrente da grande oferta de mão-de-obra certificada, que ano a ano vem crescendo.

As políticas instituídas de ação afirmativa inseridas no contexto da democratização do ensino superior também sofreram das mesmas decorrências, inclusive revelando contradições na implementação. Isto porque ações afirmativas são concebidas como medidas focalizadoras cujo objetivo pretendido é favorecer a mobilidade social de segmentos populacionais considerados sub-representados. Essa definição faz supor que a educação superior de qualidade é tida como um indicador de sucesso para atingimento de tal desígnio.

Sendo assim, para conseguir cumprir as pretensões pelas quais foram formuladas, as políticas utilizadas para concretizá-las devem ser efetivadas de maneira integrada, prevendo todas as etapas consideradas para a democratização da educação superior. Isso quer dizer que elas precisam oferecer não apenas o acesso, mas também oportunizar condições condizentes de permanência estudantil, até mesmo assegurando o valor do diploma universitário para a promoção social almejada.

Contudo, as políticas de ação afirmativa desenvolvidas para democratizar a educação superior das IFES são de dois tipos e se estabeleceram em perspectivas distintas. O sistema de cotas se fez em política de Estado, convalidado a partir da lei 12.711/2012, que lhe assegurou a continuidade da sua concretização independente das posições político-ideológicas existentes a cada gestão de governo. Dessa forma, sua efetivação passa por envolver burocracias de mais de uma instância de poder político.

De modo contrário, as políticas institucionais de permanência estudantil são realizadas por meio de disponibilizações orçamentárias determinadas por uma política de governo. Constituída a partir do Decreto nº 7234, o intuito de sua institucionalização se traduziu nos anseios políticos-ideológicos de uma determinada gestão de governo. Por este motivo, existem variações em sua efetivação, que dependem do compromisso governamental com a educação superior.

Em governos de perfil progressista e alinhado aos preceitos da universidade pública sob uma perspectiva estratégica e soberana, a destinação orçamentária via PNAES foi mais generosa e os programas institucionais eram suficientes para atender a demanda estudantil. Já nas mudanças mais recentes, a feição governamental mudou, e o repasse de verbas diminuiu,

ocasionando o esvaziamento das políticas institucionais de permanência das universidades federais como um todo⁶⁵.

A correlação entre essas duas políticas acabou por intensificar a dependência financeira das universidades federais com o Estado. Isto porque, à medida que a Lei de Cotas transforma o perfil discente, espelhando a composição populacional, mais as universidades precisam dos recursos para manter as políticas institucionais. A situação torna-se mais grave quando observada essa contradição em universidades menores e estabelecidas em regiões mais pobres.

Este é o caso da UFT que, conforme ficou confirmado, à medida que a política de cotas intensificou a mudança de seu perfil discente universitário, o número de alunos em estado de vulnerabilidade socioeconômica foi se ampliando. Nessa trajetória, passou a assimilar mais intensamente as características sociodemográficas típicas do desenvolvimento social da região norte, em específico do estado do Tocantins.

Por seu turno, a população tocantinense em sua maioria é composta por pessoas negras, além de ter uma grande concentração de indígenas e quilombolas. A riqueza étnica convive com marcantes desigualdades sociais, pois que a maior parte dos que se declaram negros e indígenas recebem salários mais baixos, têm os menores índices de escolaridade e apresentam as piores rendas *per capita* familiares que, em geral, são inferiores à média nacional.

Logo, como consequência das características espaciais de sua instalação, a UFT viu o perfil de seus estudantes transformar-se de maneira significativa nos últimos cinco anos. De uma instituição mais elitista e branca, passou a adquirir uma feição mais popular e negra, despontando uma série de adversidades estudantis que, por conseguinte, exigem intervenções assistenciais incisivas.

Para fazer frente a essas novas demandas, a universidade ampliou a gama de programas institucionais e passou a ser mais dependente dos recursos advindos das dotações via PNAES - que cresceu anualmente até 2016, mas, desde então, não acompanhou mais a progressão das requisições estudantis. A redução da manutenção de políticas de permanência estudantil acaba por afetar diretamente a efetivação do sistema de cotas, pois é exatamente o público alvo dessa política o mais afetado com as restrições orçamentárias dos últimos anos.

⁶⁵ Muito embora os cenários de crise econômica também sejam influentes para menores investimentos em políticas públicas, somente esse fator não é inteiramente necessário para explicar o fenômeno da descapitalização da universidade pública e do descompromisso geral do governo com políticas sociais. Isto porque mesmo em situações de austeridade, os governos têm uma escolha de onde irão restringir os gastos. As escolhas são guiadas exatamente por pelo perfil ideológico de cada governo.

Em suma, o caso ilustrado da UFT reflete o de demais universidades federais do país, sobretudo daquelas situadas na região norte, onde as circunstâncias sociodemográficas são consideradas mais influentes ao ingresso de estudantes cotistas em estado de vulnerabilidade socioeconômica. Dadas as progressões orçamentárias dos últimos anos, é possível apontar que, principalmente para essas instituições, delinea-se um aprofundamento da crise institucional, com a qual a universidade deverá repensar suas funções e se reinventar enquanto instituição.

7.1 Contribuições da dissertação

Nos últimos anos, pesquisadores de renome, como o sociólogo Boaventura de Sousa Santos e a filósofa Marilena Chauí, em suas falas têm destacado a importância de refletir a universidade pública tomando-a como espaço de intervenção. Nesse sentido, a importância do presente texto está em oferecer uma perspectiva distinta que tomou a crise institucional da universidade pública nos últimos anos, sobretudo naquilo que conjurou como premissa principal de suas funções, ou seja, deixar seu perfil elitista e democratizar o ensino superior para promover mais cidadania.

7.2 Trabalhos futuros

Uma boa parte do que foi desenvolvido aqui apresenta uma série de lacunas que podem ser exploradas para desenvolvimento de trabalhos futuros. Dentre exemplos de trabalhos que podem ser realizados, vejamos alguns:

- qual a efetividade das políticas afirmativas da UFT sob o olhar dos estudantes cotistas?
- como essas políticas têm promovido a mobilidade social dos estudantes?
- como as reduções do orçamento da assistência estudantil impactaram nas demandas de estudantes indígenas e/ou quilombolas?
- como a gestão universitária pretende lidar com o cenário de restrições que acomete a universidade?

Todos esses questionamentos e uma infinidade de outros estão em aberto e podem oferecer um norte para futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. **Revista Brasileira de Educação**, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141324782016000300717&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 ag. 2019.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação políticas pública educacionais**, v. 18, n. 69, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/21249/S0104-40362010000400002.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 01 de ag.2019.

BARBOSA E SILVA, Leonardo; COSTA, Natália Cristina Dreossi. Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/208/195>>. Acesso em: 02 de fev. 2020.

BRASIL. Medida provisória nº 213, 10 de setembro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 2004.

_____. Decreto nº 6.096, 24 de março de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. Decreto nº 7234, 19 junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. PLO nº 22, agosto de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. **Diário do Congresso Nacional [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 dez. 2019.

_____. Lei nº 11.096, 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. Lei 10.260, 12 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

_____. Lei 12.711, 29 de agosto de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

_____. Lei nº 10.172, 09 de janeiro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

_____. Lei 12.711, 29 de agosto de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. Cortez Editora. Edição do Kindle, 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): Ruptura e Continuidade nas Relações entre Público e Privado. **GT11 - Política da Educação Superior, 29ª Reunião Anual da Anped**, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/politica-para-o-ensino-superior-no-brasil-1995-2006-ruptura-e-continuidade-nas>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CARVALHO, Doracy Dias Aguiar. A Política de Cotas da Universidade Federal do Tocantins: Concepção e Implicações para a Permanência dos Estudantes Indígenas. Dissertação (Mestrado em Educação), **Faculdade de Educação da UFG**, Goiânia, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2084> >. Acesso em: 23 jan. 2020.

CARVALHO, Márcia Marques de; WALTENBERG, Fábio D. Desigualdade de Oportunidades no Acesso ao Ensino Superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. **Economia Aplicada**, v.19, n.2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502015000200369>. Acesso: 26 jan. 2020.

CHAUI, Marilena. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

_____. A Universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n° 24, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, n.28, Curitiba, 2006. Disponível:<<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 06 jul.2019.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. O Prouni na Encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, v.11, n.20, p.55-68, Brasília, 2005. Disponível:<https://www.researchgate.net/publication/279494199_O_PROUNI_na_encruzilhada_entre_a_cidadania_e_a_privatizacao>. Acesso em: 06 jul.2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula. **Impulso**, v. 16, n. 40, 2005. Disponível:<<https://docplayer.com.br/12741869-Financas-publicas-renuncia-fiscal-e-o-prouni-no-governo-lula.html>>. Acesso em: 01 ag.2019.

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O Movimento negro e a questão da ação afirmativa. **Estudos Feministas**, 209, 1996. Disponível em: [file:///C:/Users/mauri/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/16670-51366-1-PB%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/mauri/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/16670-51366-1-PB%20(1).PDF). Acesso em: 04 nov. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educ. Soc.** v.31, n.113, 2010. Disponível em: <[scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em:20 ag. 2019.

DUBET, François. Qual democratização do ensino superior? **Cad. CRH**, Salvador, v.18, 2015. Disponível:<[scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792015000255&script=sci_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792015000255&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 29 ag. 2019.

DAFLON, Verônica Toste. Políticas de Reserva: o Modelo Indiano de Ação Afirmativa e suas Contribuições para o Debate Brasileiro. **Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, jun.de 2008. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/70.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

DURHAM, Eunice R. O ensino superior no Brasil: público e privado. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, 2003. Disponível:< <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>. Acesso em: 25 jul.2019.

ERNICA, Mauricio. A inclusão social na universidade induz a excelência acadêmica. **Ensaio, Nexo jornal**, maio de 2018. Disponível em: <[https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-inclusão-social-na-universidade-induz-a-excelência-acadêmica](https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-inclusao-social-na-universidade-induz-a-excelencia-academica) >. Acesso em: 29 ag. 2019.

FONAPRACE. **III Pesquisa do Perfil Socioeconômico das Instituições federais de ensino superior brasileiras**. 2011. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico das Instituições federais de ensino superior brasileiras**. 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES_2014.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **V Pesquisa do Perfil Socioeconômico das Instituições federais de ensino superior brasileiras**. 2019. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconômico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

FELICETTI, Vera Lucia; MOROSINI, Marília Costa. Equidade e iniquidade no ensino superior: uma reflexão. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**, vol.17, n.62, 2009. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362009000100002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 ag. 2019.

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade Negociada: Avaliação e Contra-regulação na Escola Pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf> >. Acesso em: 29 ag. 2019.

FERES JUNIOR, João e CAMPOS, Luiz Augusto. Ação Afirmativa no Brasil: Multiculturalismo ou Justiça Social? **Lua Nova**, n.99, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n99/1807-0175-ln-99-00257.pdf>>. Acesso: 23 jul. 2018.

FERES JR., João; DAFLON, Verônica Toste. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica. **Sociologias**, 2015, vol.17, n.40, p.92-123. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222015000300092&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: 23 jul. 2018.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. **Editora Universidade de Brasília, Brasília**, 2005. Disponível em: <<https://adusp.org.br/files/GTs/etnia/acao.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

GUPTA, Asha. Affirmative Action in Higher Education in India and the US: A Study in Contrasts. **Research & Occasional Paper**, Series: CSHE.10.06, 2006. Disponível em: <<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED492096.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. Normas e redistribuição: um estudo sobre condicionantes internacionais das políticas de combate ao racismo no Brasil. **Revista brasileira de políticas internacionais**, v.52, n.1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100004&script=sci_abstract> Acesso: 23 jul. 2018.

HARTOCOLLIS, Anemona; HARMON, Amy. THE NEW YORK TIMES - **O Estado de S. Paulo**, maio de 2019. Disponível em: <internacional.estadao.com.br/noticias/geral,estados-unidos-buscam-diversidade-em-cotas-nao-raciais,70002835503.amp>. Acesso em: 20 ag. 2019.

HAAS, Celia Maria; PARDO, Rosangela da Silva. Programa Universidade para todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. *Avaliação*, v.22, n.3, 2017. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000300718>. Acesso em: 20 jul.2019.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**: Uma história. Trad. Rosaura Eichenberg. Companhia das Letras, São Paulo, 2009.

INEP. **Censo da Educação Superior 1998**. Brasília, Inep, 1999. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2002**. Brasília, Inep, 2003. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2006**. Brasília, Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2010**. Brasília, Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2014**. Brasília, Inep, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2018**. Brasília, Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Censo da Educação Básica 2018**. Brasília, Inep, 2019b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pnad 2015**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, Pnad 2014**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua 2019**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas> >. Acesso em 10 jan. 2020.

LEMPERT, Richard. Ação afirmativa nos Estados Unidos: breve síntese da jurisprudência e da pesquisa social científica. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 40, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n40/1517-4522-soc-17-40-00034.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

LAFER, Celso. A Reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, Estudos Avançados, 11(30), 55-65. Disponível: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8995>>. Acesso em: 28 abril 2020.

MEC. Secretaria da Educação Superior. **Diretrizes gerais do programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília, DF, 2007.

_____. Secretaria de Educação Superior. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: **Reuni 2008 - Relatório de Primeiro Ano**. 2009. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01 de ag.2019.

_____. **Sistema Informatizado do Prouni (Sisprouni)**, 2018. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. **Sistema Informatizado do Fies (Sisfies)**, 2018. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/financiamentos-concedidos>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Portal do Painel do Orçamento Federal**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MAYORGA, Claudia; SOUZA, Luciana Maria de. Ação afirmativa na universidade: a permanência em foco. **Rev. psicol. Polít.**, v.12, n.24, 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1519-549X2012000200006>. Acesso em: 29 ag. 2019.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v.17, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/acb/v17s3/15255.pdf>>. Acesso em: 29 ag. 2019.

MARTINS, Paulo Fernando de Melo. Carreira e formação de professores no Tocantins: da percepção dos licenciandos da UFT aos planos de carreira e remuneração do magistério público. 351 f. **Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação – Doutorado)** – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

MANCEBO, D. Universidade para Todos: privatização em questão. **Pro-Posições**, v.15, 2014. Disp: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643795/1288>> Acesso em: 01 ag.2019.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. **O Brasil e a ciência econômica em debate [S.l: s.n.]**, 2007. Disponível em: <<https://bdpi.usp.br/item/001624821>>. Acesso em: 29 ag. 2019.

MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; MELLO NETO, Ruy de Deus e; GOMES, Alfredo Macedo. Limites da Lei de Cotas nas Universidades Públicas Federais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 2016. Disponível: <[file:///C:/Users/mauri/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/2200-9059-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mauri/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/2200-9059-2-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 01 ag. 2019.

MENDES JUNIOR, Alvaro Alberto Ferreira. Uma análise da progressão dos alunos cotistas sob a primeira ação afirmativa brasileira no ensino superior: o caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Ensaio: avaliação políticas públicas educacionais**, v.22, n.82, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n82/a03v22n82.pdf>>. Acesso: 23 jul. 2018.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educ. Soc.** v. 25, n.88, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso: 23 jul. 2018.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, novembro/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MOITA, Filomena M.G.S. Cordeiro; ANDRADE, Fernando César Bezerra. Ensino-pesquisa extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**, v.14, n.14, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-24782009000200006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 dez. 2019.

MOURA, Bruno Azevedo; MOURA, Leides Barroso Azevedo. Ranqueamento de universidades: reflexões acerca da construção de reconhecimento institucional. **Acta Scientiarum. Education**, v.35.n.2, Maringá, 2013. Disponível:< <https://www.redalyc.org/pdf/3033/303328749008.pdf>>. Acesso em:29 ag. 2019.

MOURA, Mariluce. Universidades Públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil. **Academia Brasileira de Ciências**, 2019. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respondem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>>. Acesso em: 29 ag. 2019.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M; LONGO, Gustavo Frederico. Qual o Custo Implícito do Fies para o Contribuinte Brasileiro? **Radar**, v.46, 2016. Disp:< http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7067/1/Radar_n46_custo.pdf>. Acesso em: 01 ag. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível:<<https://www.redalyc.org/pdf/873/87319092005.pdf>>. Acesso em: 02 jul.2019.

PAIVA, Ângela Randolpho. Cidadania, reconhecimento e ação afirmativa no ensino superior. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 4, p.127-154, out./dez. 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23251>. Acesso em: 7 fev. 2019.

PAZICH, Loni Bordoloi. Ação afirmativa na educação superior: o caso de Kerala na Índia. **Educ. Soc.** v. 36, n.130, 2015. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n130/0101-7330-es-36-130-00139.pdf>>. Acesso: 23 jul. 2019.

PINSKY, Jaime. **História da cidadania**. Editora Contexto, 6º edição, São Paulo, 2013.

PIOVESAN, Flavia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100004&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 07 fev. 2019.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**. UNESP, v. 1, n. 1, p. 83-94, 1997. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/30353>>. Acesso em:03 de fev. 2020.

PRESTES, Emília Maria da Trindade; JEZINE, Edineide; SCOCUGLIA, Afonso Celso. Democratização do Ensino Superior Brasileiro: O caso da Universidade Federal da Paraíba. **Revista Lusófona de Educação**, v.21, n. 21, 2012. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/3088>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

RISTOFF, Dilvo. O Novo Perfil do Campus Brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 3, 2014. Disponível:< <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n3/10.pdf>>. Acesso em: 01 ag. 2019.

REISBERG, Liz; WATSON, David. Igualdade e Acesso no Ensino Superior. **Revista Ensino Superior Unicamp**, ed.02, 2010. Disponível em: <http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/edicoes/ed02_novembro2010/Ed02_novembro2010_igualdade-e-acesso.pdf>. Acesso em: 03 de fev. 2020.

SAMPAIO, helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**. 2011. Disponível: < <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SANTIAGO, Paulo; TREMBLAY, Karine; BASRI, Ester; ARNAL, Elena. Tertiary Education for the Knowledge Society. **OECD**, 2008. Disponível:<<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf>>. Acesso: 20 ag. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo, Cortez, 4º edição, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza; ALMEIDA-FILHO, Naomar. **A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova**. Coimbra, 2008. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/inov/producao/seminarios/democracia-e-universidade-na-america->

latina-projetos-e-experiencias-emergentes/disciplina-na-pos-graduacao/a-universidade-no-seculo-xxi/view>. Acesso em: 25 jan. 2020.

SANTOS, Elisabete Figueroa; SCOPINHO, Rosemeire Aparecida. Desigualdades Raciais, Mérito e Excelência Acadêmica: Representações Sociais em Disputa. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v.6, 2016. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v36n2/1982-3703-pcp-36-2-0267.pdf>>. Acesso em: 05 de jul.2019.

SILVA, Guilherme Henrique Gomes. Educação matemática e ações afirmativas: possibilidades e desafios na docência universitária. **Cad. Pesquisa**, v.47, n.165, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0100-15742017000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso: 23 jul. 2019.

SOUZA, Alberto de Mello. Desempenho dos candidatos no vestibular e o sistema de cotas na UERJ. Ensaio: **Avaliação de políticas públicas educacionais**, vol.20, n.77, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362012000400005>. Acesso: 23 jul. 2019.

SOWELL, Thomas. **Ação Afirmativa ao Redor do Mundo: Um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais**. É Realizações Editora, ebook, 1 edição, 2017.

TONEGUTTI, Claudio Antônio; MARTINEZ, Milena. A Universidade Nova, o Reuni e a Queda da Universidade Pública. Departamento de Ciências Sociais da UFPR, 2008. Disponível:<<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/Educacao-MII/Texto%209.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

TRINDADE, José Damião Lima. **História social dos direitos humanos**. Editora Peirópolis, São Paulo, 2012.

UFT. **Portal da Universidade Federal do Tocantins**. Disponível em: <<https://ww2.uft.edu.br/index.php/ensino/graduacao/cursos>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

UFT. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2016-2020)**. 2016. Disponível em: <<https://ww2.uft.edu.br/index.php/pdi/pdi-2016-2020> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

UFT. **Relatório de Gestão Exercício de 2018**. 2019. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/proap/links/documentos?option=com_jalfresco&view=jalfresco&Itemid=2290&id=a6a5e716-2d6f-47f3-b1bd8939e51c3659&folder_name=Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202018>. Acesso em: 30 abril de 2020.

UFT. **Resolução Consepe n° 03, de 2004**. Disponível em: <<https://docs.uft.edu.br/share/s/PXUdk4MRSjaRCbVxmgpQhw>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

UFT. **Resolução Consuni n° 14, de 2013**. Disponível em: <<https://docs.uft.edu.br/share/s/vDD3bn1ASdWHLikI8Iqk7w>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

VENTURINI, Anna Carolina. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. **Cad. Pesquisa**, v.47, n.166, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000401292&script=sci_abstract&tlng=en>. Acesso: 23 jul. 2019.

VIRGINIO, Alexandre Silva. Conhecimento e sociedade: diálogos impertinentes. **Sociologias**, n. 15, 2006. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5567/3178>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

VONBUN, Christian; MENDONÇA, João Luís de Oliveira. Educação Superior uma Comparação Internacional e suas Lições para o Brasil. **Ipea**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15102>. Acesso em: 20 ag. 2019.