



A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS E OS DESAFIOS PARA ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

THE AFFIRMATIVE ACTION POLICY AND THE
CHALLENGES FOR ACCESS AND PERMANENCE IN
HIGHER EDUCATION

LA POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA Y LOS
DESAFÍOS PARA EL ACCESO Y LA PERMANENCIA EN
LA EDUCACIÓN SUPERIOR

 10.5935/2177-6644.20230046

Miriam Coelho *

 [0000-0001-7764-1306](https://orcid.org/0000-0001-7764-1306)

Maria Cristina Piana **

 [0000-0002-4530-9541](https://orcid.org/0000-0002-4530-9541)

Resumo: O presente ensaio traz elementos da pesquisa em andamento para a Tese de Doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista - UNESP Franca. Parte da experiência profissional da autora como Assistente Social na implantação e acompanhamento da Política de Ações Afirmativas em duas Instituições Federais de Ensino Superior. O estudo tem como objetivo apontar e refletir acerca de obstáculos que estudantes ainda enfrentam para ingresso e permanência no Ensino Superior através das Ações Afirmativas no momento que a política completa dez anos de implantação.

Palavras-chave: Ações Afirmativas. Educação Superior. Serviço Social.

Abstract: This essay brings elements of ongoing research for the Doctoral Thesis in Social Work at Universidade Estadual Paulista - UNESP Franca. Part of the author's professional experience as a Social Worker in the implementation and monitoring of the Affirmative Action Policy in two Federal Institutions of Higher Education. The study aims to point out and reflect on the obstacles that students still face to enter and remain in Higher Education through Affirmative Actions at the moment that the policy completes ten years of implementation.

Key-words: Affirmative Actions. College Education. Social Service.

Resumen: Este ensayo trae elementos de investigación en curso para la Tesis de Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Estadual Paulista - UNESP Franca. Parte de la experiencia profesional del autor como Trabajador Social en la implementación y seguimiento de la Política de Acción Afirmativa en dos Instituciones Federales de Educación Superior. El estudio tiene como objetivo señalar y reflexionar sobre los obstáculos que aún enfrentan los estudiantes para ingresar y permanecer en la Educación Superior a través de Acciones Afirmativas en el momento en que la política cumple diez años de implementación.

Palabras-clave: Acciones Afirmativas. Educación Universitaria. Servicio Social.

* Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Campus Franca). Assistente Social da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFMT).  [3628790902753401](https://orcid.org/3628790902753401) - E-mail: miriamcoelho@hotmial.com.

** Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Campus Franca). Docente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP / Campus Franca.  [7793568359077064](https://orcid.org/7793568359077064) - E-mail: cristina.piana@unesp.br.

Introdução

O presente ensaio traz elementos da pesquisa em andamento para a Tese de Doutorado em Serviço Social, pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) Franca. Parte da experiência profissional da autora como Assistente Social na implantação da Política de Ações Afirmativas no Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET-MG) em 2012 e, atualmente, compondo o quadro de servidores da Assistência Estudantil da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), onde também atende o público da referida política.

O estudo tem como objetivo pontuar obstáculos que estudantes ainda podem enfrentar para ingresso e permanência nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)¹ pelas Ações Afirmativas no momento que a política completa dez anos de implantação. Esses obstáculos foram observados a partir da prática profissional dessa autora e elencados como pressupostos da pesquisa de doutorado em andamento. Eles servirão de base para evidenciar outros dados dessa realidade que não está esgotada, mas em constante movimento.

Com a implantação da Política de Ações Afirmativas, as IFES passam a se adequar ao processo seletivo e ao atendimento e acompanhamento dos estudantes cotistas encontrando desafios, o que provoca diferentes concepções, planejamento e execução da Política recém implantada pelas Instituições.

Compreendemos que a implantação da Política de Ações Afirmativas é um grande avanço, entretanto, alguns elementos ainda se constituem como obstáculos para acesso desse estudante ao ensino superior.

Demonstraremos desafios que ainda podem ser enfrentados pelos estudantes e pelas Instituições, considerados como obstáculos à materialização da Política de Ações Afirmativas. Esses dados são observados a partir da prática profissional da pesquisadora no atendimento a estudantes que ingressam por meio da Política no Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET-MG) (de 2012 a 2015) e na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) (de 2015 a 2020).

O caráter étnico racial e social da Política de Ações Afirmativas nas Instituições Federais de Ensino Superior

¹ As IFES são compostas por Centros Federais de Educação Tecnológica, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Universidades Federais, criadas ou incorporadas e mantidas pela União que oferecem educação superior pública e atuam com o tripé: ensino, pesquisa e extensão.

O acesso aos cursos de nível superior no Brasil vem sendo negado historicamente à população indígena, negra e estudantes provenientes da classe trabalhadora. A educação superior reflete as desigualdades de nossa sociedade, sejam elas raciais, sociais ou a desproporcional distribuição do poder e de renda. O acesso desigual a esse nível de ensino mantém os privilégios de uma parcela da sociedade e o domínio das elites detentoras do capital econômico, social e cultural.

Ações Afirmativas são ações ou políticas que têm por objetivo promover o acesso e reparar desigualdades historicamente construídas e impostas a determinados grupos, seja no mercado de trabalho, educação, posições de liderança, entre outros. Podem ser direcionadas a mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência, indígenas, entre outros grupos que tenham tido seus direitos violados ou não reconhecidos.

No Brasil, as discussões acerca da construção de uma Política de Ações Afirmativas para a democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior públicas partem dos movimentos sociais representados especialmente pelos movimentos negro e indígena, que denunciam a ausência de representatividade desses povos na educação superior, determinada pela discriminação e marginalização vividos no decorrer da história do país.

A educação indígena é praticada no país desde o período colonial com vistas a cristianizar os povos originários, uma marca profunda para a desvalorização da língua e da cultura desses povos. Entretanto, hoje, embora considerada negativa para muitos deles, a educação pode ser um instrumento de valorização se tiver o formato curricular e material didático diferenciados que contemplem seus conhecimentos próprios e sua cultura.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à educação diferenciada aos povos indígenas e reconhece pela primeira vez sua forma de organização social e o direito à educação escolar específica. O crescimento do número de escolas indígenas indica políticas de ingresso na educação superior como uma necessidade e um direito desses povos quase ausentes do meio acadêmico, porém, até o final de 1990, a educação superior indígena não havia entrado nas agendas de governo.

Somente após a década de 1990, através de convênios com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), são desenvolvidas ações para o ingresso de estudantes indígenas no ensino superior. É criado pelo Ministério da Educação o Programa de Licenciaturas Interculturais Indígenas (Prolind) e desenvolvida uma oferta de vagas especiais em cursos regulares de universidades (AMARAL, 2010).

No que tange à educação do povo negro, a falta de acesso à educação formal ocorre até o período da industrialização do Brasil e isso reflete objetivamente hoje nos bancos das Universidades e no número de profissionais negros formados e atuando em diversas áreas.

Para firmar a importância da implantação de Políticas de Ações Afirmativas para o ingresso da população negra na educação superior, Kabengele Munanga ressalta:

Daí a justificativa de uma política preferencial, no sentido de uma discriminação positiva, sobretudo quando se trata de uma medida de indenização ou de reparação para compensar as perdas de cerca de 400 anos de defasagem no processo de desenvolvimento entre brancos e negros. É nesse contexto que colocamos a importância da implementação de políticas de ação afirmativa, entre as quais a experiência das cotas, que, pela experiência de outros países, afirmou-se como um instrumento veloz de transformação, sobretudo no domínio da mobilidade socioeconômica, considerado como um dos aspectos não menos importante de desigualdade racial (MUNANGA, 2003, p. 119).

O negro sofre com a falta de acesso a diversas políticas, bens e serviços há muitos séculos na sociedade brasileira. O fim da escravização não significa uma mudança social, nem é vinculado às políticas que proporcionam o mínimo de acesso aos direitos essenciais e originam um isolamento econômico, cultural e social da população negra.

Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população negra (pessoas que se autodeclararam pretos e pardos) é a maioria no país. Ainda assim, de acordo com os dados do Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2009-2010), essa população permanece vivendo em desiguais condições de acesso a bens e serviços, políticas públicas, ingresso no mercado de trabalho e acesso a condições materiais de sobrevivência (PAIXÃO, 2011).

A população negra brasileira é o segmento social mais discriminado em diversos aspectos, seja no acesso às políticas públicas, à educação, ao mercado de trabalho, e até mesmo na expectativa de vida. Assim sendo, as políticas de Ações Afirmativas além de representarem as expressões da luta da população negra pela igualdade no Brasil, constituem um mecanismo de busca da afirmação de direitos como resultado de um processo histórico de luta contra as desigualdades sociais.

Apesar de todo processo de luta dos movimentos sociais para garantir as cotas étnico raciais, a Política de Ações Afirmativas aprovada em 2012 não atende essa demanda de forma integral e tem como principal critério a origem escolar pública do estudante.

Damiani (2006) compreende que a opção por colocar como principal critério a origem escolar do estudante como pública, deve-se aos aspectos estruturais da educação básica pública brasileira, que não assegura aos seus estudantes condições de competir com

estudantes de escolas particulares (de melhor qualidade educacional), situação que, associada a aspectos sociais e econômicos, impede que estudantes pobres tenham o acesso à educação superior pública.

Outro fator considerado é que a decisão brasileira por ações afirmativas que beneficiam primeiramente os grupos sociais, é devido, possivelmente, por uma empatia maior à questão da pobreza e uma resistência de alguns setores da sociedade em legitimar ações afirmativas de cunho puramente racial.

Breves considerações acerca da expansão do ensino superior público *versus* ensino privado no Brasil

A implantação de um sistema de ensino superior no Brasil é relativamente contemporânea. A educação não é uma prioridade desde a colonização e, durante muitos séculos, as ordens católicas eram os únicos educadores da Colônia. Eram responsáveis pela catequização dos índios e conversão à fé católica e mais tarde se dedicavam a ensinar os filhos dos colonos.

Segundo Romanelli (1978), à população indígena era designada a educação elementar e aos filhos (homens) da classe dominante a educação média. A esses últimos, que tinham oportunidade de continuar seus estudos se preparando para o ingresso no sacerdócio, era destinada à educação superior. Os filhos da classe dominante que não apresentassem interesse no sacerdócio poderiam encaminhar-se para a Europa para cursar o nível superior.

A educação formal era destinada aos filhos das classes dirigentes e a população pobre e negra ficava excluída desse processo. Esse é o modelo que permanece por todo o período colonial, imperial e republicano.

Somente após a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, mudanças nos rumos da educação tornam-se interesse da aristocracia para capacitar os futuros dirigentes e ocupantes dos cargos políticos e administrativos. Com a Independência do Brasil, ao abrigo dos ideais liberais predominantes à época, a educação passa a ser concebida como um direito do cidadão e um dever do Estado.

A educação superior é implantada visando atender os anseios das classes que administram o país. Como outras políticas, também sofre os avanços e retrocessos característicos de cada período histórico e do momento social e político do país.

A Universidade do Rio de Janeiro é a primeira Universidade brasileira, fundada em 1920, através da união de escolas e cursos isolados, tem como particularidade seu caráter elitista, além de ser mais voltada ao ensino que à pesquisa (OLIVEN, 2002).

A partir desse período, Instituições de Ensino Superior públicas e privadas são criadas por todo o Brasil. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, acontece o marco inicial para a crescente expansão das Instituições privadas que passam a se equiparar juridicamente às Instituições de educação superior públicas (BRASIL, 1961).

Com a Reforma Universitária de 1968, as Instituições de Ensino superior públicas sofrem danos profundos no que se refere à atribuição em ofertar ensino de qualidade, democrático e igualitário. A expansão do setor privado desenfreado significa, entre outros fatores, na não garantia da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão preconizados pela educação superior pública e dá condições para o surgimento de empresas que atendam a crescente demanda do mercado educacional, visando obtenção exclusivamente de lucro.

Fruto das alterações trazidas pela reforma de 1968, as matrículas do setor educacional privado passaram de 142 mil para 885 mil, entre 1965 a 1980, representando um aumento de 44% para 64% do total de matrículas (MARTINS, 2009).

A partir da década de 1980, na América Latina e em especial, no Brasil, são adotadas medidas de acordo com orientações do Banco Mundial direcionando a educação e a produção do conhecimento por meio da privatização e da mercantilização da educação através de um processo de ajuste do Estado aos objetivos do capitalismo mundial.

Sguissardi (2000) faz uma análise das orientações para a reforma da educação superior nos países em desenvolvimento apresentadas pelo Banco Mundial. O documento sugere a criação de instituições não universitárias com cursos mais rápidos, cursos profissionais e técnicos, além dos cursos à distância, destacando que essas Instituições deveriam ser privadas. Orienta também a diversificação das fontes de financiamento estatais, a extinção da gratuidade do ensino público superior, cursos de curta duração, pesquisas contratadas pela indústria e maior participação da iniciativa privada, reduzindo o suporte financeiro para que o papel do estado esteja reservado apenas ao controle, fiscalização e avaliação.

Podemos perceber, em breve análise, que o Brasil tem seguido as orientações do Banco Mundial na agenda das políticas educacionais. A posição da organização financeira contra a educação pública e a favor da educação como mercadoria demonstra a hegemonia dos princípios da economia neoliberal para garantir o domínio do capitalismo através da globalização e mercantilização da educação. Indo ao encontro das orientações do Banco Mundial, as recomendações internacionais do Consenso de Washington apresentam um

programa severo de equilíbrio fiscal e cortes públicos através de reformas, privatização e abertura comercial, entre outras. Tais medidas são inicialmente impostas pelas agências internacionais de financiamento pelas chamadas condicionalidades, mas posteriormente são assumidas pelas elites econômicas e políticas dos países da América Latina. Essas novas circunstâncias fazem o setor educacional ser agora considerado decadente, o que justificaria a primazia da iniciativa privada, orientada pelas leis do mercado, pela incapacidade do mercado de gerir o bem público (SAVIANI, 2018).

Em complemento a essas orientações internacionais, a educação é inserida na Agenda do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1996, sugerindo a educação, em especial a educação superior, uma prestação de serviço. Temática reforçada pela Unesco em 1998 na Conferência Mundial sobre Educação Superior de Paris, que ratificou esse nível de educação como um bem privado (RUAS, 2015).

A inserção da educação no GATS e suas sugestões vêm ao encontro dos anseios dos governos neoliberais com o objetivo de ampliar a oferta de educação, combinar ganhos econômicos e atender a crescente procura por educação superior.

Em contraposição às orientações direcionadas aos países em desenvolvimento, as proposições da Declaração de Bolonha em 1999, reconhecem a relevância da educação para o desenvolvimento da comunidade europeia e reforçam a necessidade de uma reforma no cenário educacional para garantir a competitividade do sistema europeu de educação superior.

Segundo a Declaração de Bolonha, a educação superior europeia deveria, a curto prazo, promover certos princípios, entre eles: a empregabilidade dos cidadãos europeus; a competitividade do seu sistema de educação superior; a graduação e a pós graduação, através do mestrado e doutorado; garantir aos estudantes oportunidade de estudo, estágios e serviços; oportunizar o reconhecimento e valorização dos professores em função da pesquisa, docência e formação; promover a qualidade, o desenvolvimento curricular, projetos e programas de estudo, de estágio e de investigação; entre outros (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Percebemos um distanciamento entre as orientações dadas pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento e as diretrizes levantadas aos países europeus no tocante à educação superior. Enquanto a educação é estrategicamente valorizada para o desenvolvimento da comunidade europeia, os países em desenvolvimento são orientados a garantir a mercantilização da educação e assegurar a hegemonia da economia neoliberal e domínio do capitalismo.

Seguindo essas orientações vemos no Brasil, nas últimas décadas, o substancial crescimento no número de Instituições privadas no setor da educação superior. Os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior de 2020 apontam que das Instituições de Ensino Superior brasileiras, 87,6% são instituições privadas e apenas 12,4% são públicas. O maior número de vagas nos cursos de graduação concentra-se nas instituições privadas, com 77,5%, enquanto o número de matrículas nas instituições públicas representa 22,5% (BRASIL, 2022).

Presenciamos a aplicação de recursos públicos à iniciativa privada aliada à mercantilização dos serviços educacionais e o crescimento do número de Instituições de Educação Superior privadas, o que está estreitamente relacionado à implementação de uma agenda neoliberal pelos governos que direcionam a educação superior associada a princípios de flexibilidade, avaliação e competitividade. Esse cenário reflete políticas econômicas e educacionais dos governos nacionais combinadas aos interesses internacionais.

Entretanto, indo na contramão dos interesses dos organismos internacionais, em 2007, no segundo mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores) o governo federal institui o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que objetiva ampliar o acesso e permanência na educação superior pública por meio da expansão de estrutura física, acadêmica e pedagógica das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Entendemos na reconfiguração das IFES brasileiras uma aproximação da proposta com alguns dos princípios norteadores da Declaração de Bolonha para as Instituições educacionais europeias.

O acesso ao ensino superior público no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) e a Política de Ações Afirmativas

O discurso de democratização do acesso à educação superior ganha espaço nas agendas do governo de Luís Inácio Lula da Silva dando ouvidos à luta dos movimentos sociais pelo acesso a esse nível da educação, em especial ao movimento negro. O governo prioriza políticas de expansão e interiorização das Instituições Federais de Ensino e propõe ações afirmativas para ingresso.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) é a primeira Universidade brasileira a adotar políticas nesse formato. Instituições de Ensino Superior Federais passam a intensificar a adoção dessas medidas, especialmente após a implantação do Reuni em 2007, que indica que as Universidades contempladas avancem em "[...] mecanismos de inclusão

social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos" (BRASIL, 2007).

Parte das IFES já aplicam alguma medida de ação afirmativa deliberadas por seus conselhos universitários, mas é após a sanção da Lei Federal nº 12.711, de 2012, popularmente conhecida como *Lei das Cotas*, que os critérios utilizados por todas as Instituições Federais de Ensino brasileiras foram assemelhados e o estabelecimento da reserva de vagas tornou-se obrigatório.

A *Lei de Cotas* estabelece a reserva de 50% das vagas nos cursos de graduação das IFES a estudantes procedentes de escolas públicas, subdivididos em grupos: estudantes egressos de escolas públicas, estudantes egressos de escolas públicas e baixa renda, estudantes pretos, pardos e indígenas egressos de escolas públicas, e estudantes pretos, pardos e indígenas egressos de escolas públicas e de baixa renda. Também estabelece que a reserva de vagas seja equivalente à proporção de pretos, pardos e indígenas, de acordo com o último Censo Demográfico (BRASIL, 2012).

Em 2017, a Lei nº 12.711 é substituída pela Lei nº 13.409, e esse novo texto determina que as vagas reservadas devem ser preenchidas também por pessoas com deficiência.

Desafios para materialização da Política de Ações Afirmativas/ cotas nas IFES

Após a implantação da Política de Ações Afirmativas, as IFES se adequam ao processo seletivo e ao atendimento e acompanhamento dos estudantes cotistas, encontrando desafios que estabelecem diferentes concepções, planejamento e execução da Política recém implantada.

Demonstraremos a seguir desafios que ainda podem ser enfrentados pelos estudantes e pelas Instituições, tratados como pressupostos da pesquisa de Doutorado em andamento, sendo aqui considerados obstáculos à materialização da Política de Ações Afirmativas.

Embora saibamos que esta realidade não é estanque, trabalharemos a partir desses pressupostos, conscientes que as determinantes em questão não se esgotam, mas servem de ponto de partida para outras pesquisas sobre a temática.

Ponto de partida: o acesso

A Lei 12.711 de 2012 estabelece os critérios para o ingresso dos estudantes nos cursos de graduação das IFES e tem como primeira regra a procedência de escola pública, posteriormente subdivididos em grupos de cotas raciais, sociais e de pessoas com deficiência.

O processo seletivo se dá através do Sistema de Seleção Unificado – Sisu, onde o candidato opta por concorrer às vagas da ampla concorrência ou por um dos grupos de reserva de vagas. Nesse percurso, alguns pontos, seja na legislação ou na sua execução, se tornam um dificultador do ingresso para o público das ações afirmativas.

A porcentagem de vagas reservadas a estudantes provenientes de escolas públicas

O critério da origem escolar (ter cursado todo o ensino médio em escola pública) é o primeiro ponto que apresentaremos à reflexão. Após a implantação da Política de Ações Afirmativas, do total de vagas das IFES, 50% devem ser destinadas a estudantes de escolas públicas e a outra metade à ampla concorrência.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2019 mostra dados que sustentam que mais de 87% dos estudantes do ensino médio frequentam escolas públicas e apenas 12,3% frequentam escolas particulares.

Considerando essa proporção, compreendemos que os estudantes provenientes de escolas particulares, que possuem mais oportunidade de acesso a bens sociais e culturais e a um ensino de maior qualidade, possuem conseqüentemente, maiores oportunidades de ingresso numa Instituição de Ensino Superior pública por meio de um processo seletivo. Entretanto, esse público menor possui um número de vagas (ampla concorrência) proporcionalmente maior se comparados aos estudantes de escolas públicas.

Reconhecemos o avanço que representa a criação dessa Política com vistas a garantir maior acesso ao Ensino Superior público, entretanto, torna-se indispensável apontar que a proporcionalidade com que é feita a divisão das cotas não condiz com a realidade social e educacional do país e, dessa forma, pode continuar beneficiando, predominantemente, os filhos das elites econômicas do país.

O critério de procedência escolar e as escolas de nível médio federais

O critério de origem escolar, apontado como ponto de partida da Política de Ações Afirmativas, é justificado pela compreensão de que esses estudantes teriam dificuldade de concorrer num processo seletivo com estudantes de escolas particulares dada a falta de acesso a bens culturais e pela baixa qualidade do ensino fundamental público.

No contexto das escolas públicas federais, com um substancial suporte tecnológico e profissional, além de um maior aporte de disciplinas e qualidade educacional superior às demais escolas da rede pública, esse critério não se justifica, pois o estudante de uma escola

pública comum, dificilmente terá condições de concorrer com um estudante de uma escola federal.

Inferimos que esse fator seria resolvido seguindo formato onde a seleção do sistema inicialmente seria pela ampla concorrência para depois, se necessário, recolocar o candidato na reserva de vagas. Sendo assim, se a nota do candidato fosse suficiente, ele não ocuparia uma vaga reservada e ingressaria pelo critério de mérito na ampla concorrência.

O processo seletivo e a opção pelos grupos de reserva de vagas

As vagas reservadas, como primeiro critério a estudantes de escolas públicas, são subdivididas em grupos – estudantes sem renda declarada; estudantes com renda familiar de até um salário mínimo e meio per capita; estudantes pretos, pardos e indígenas; estudantes deficientes.

No formato do processo seletivo do Sistema de Seleção Unificado (SISU), o candidato faz a opção por um dos grupos de cotas e não tem a oportunidade de alterar mais adiante, mesmo se sua nota for satisfatória (após o resultado) para seu ingresso pela ampla concorrência.

Posto isto, quem tem nota suficiente para ingresso pela ampla concorrência, não precisaria ocupar uma vaga reservada e daria oportunidade para mais estudantes de escolas públicas ingressarem pela reserva de vagas.

O formato do processo seletivo poderia favorecer ainda mais o ingresso de estudantes de escolas públicas se o sistema primeiramente o classificasse para pleitear as vagas da ampla concorrência, para somente depois, colocá-lo nos grupos de cotas.

O grupo de cotas raciais e a autodeclaração

No que se refere ao grupo de cotas raciais (candidatos pretos e pardos), a legislação previa, inicialmente, que o candidato preenchesse uma autodeclaração afirmando ser preto ou pardo. Notamos que, principalmente nos primeiros anos que se seguiram à implantação da Lei, surgiram várias dúvidas dos estudantes e familiares no que se referia a possuir o direito à vaga reservada a esse público por não haver uma orientação que norteasse as IFES ou os candidatos acerca dos fatores a serem considerados; se fatores fenotípicos (traços/características físicas) ou fatores genotípicos (possuir ascendentes negros na família).

Notamos com o passar do tempo, o surgimento de diversas denúncias de fraudes vindas dos próprios estudantes, de professores, servidores e da sociedade civil. Nesse ínterim,

universidades de todo o país iniciam discussões que culminam na implantação de comissões de heteroidentificação em algumas Instituições com a definição dos critérios a serem levados em consideração para ingresso desse público e para análise dos casos.

As comissões de heteroidentificação ainda não foram implantadas em todas as Instituições e é também um tema polêmico, não possuindo apoio unânime dentro das universidades e dos movimentos sociais. Entretanto, tem sido um suporte para impedir que essas vagas sejam preenchidas por candidatos que não sejam seu público alvo, evitando fraudes.

O grupo de pessoas com deficiência

Em 2016, são incluídas na porcentagem de vagas reservadas, às pessoas com deficiência. A medida foi recebida pelas universidades com a necessidade de um trabalho de equipe multidisciplinar para avaliar as condicionalidades de ingresso desse grupo, porém, as Universidades não tiveram nenhum apoio ou preparo para atender essa demanda. Inferimos ainda que, a medida não foi acompanhada por um aumento no percentual das vagas reservadas, o que provoca uma maior fragmentação e redução da oferta de vagas entre os grupos.

O grupo de renda familiar inferior a um salário mínimo e meio per-capita

Em relação às vagas reservadas para estudantes com renda abaixo de um salário mínimo e meio per capita identificamos diversas dificuldades. Foi instituída a Portaria Normativa nº 18 de 11 de outubro de 2012 que apresenta uma lista mínima de documentos recomendados para comprovação de renda, mas não é ofertado nenhum suporte técnico do Ministério da Educação ou de outro órgão do governo para acessar dados de renda dos candidatos e seus familiares impossibilitando que seja criado um padrão para esse tipo de atendimento e critérios mais claros de atuação em rede nacional.

Após o ingresso, obstáculos à permanência

Para garantia da efetividade da Política de Ações Afirmativas, além do acesso, a permanência do estudante precisa ser viabilizada. A permanência abrange tanto as condições materiais, objetivas para a existência do estudante, quanto às condições subjetivas, que permitem que ele se identifique, se reconheça no espaço universitário e sinta que esse espaço

lhe pertence. Alguns fatores podem ser fundamentais para a garantia do êxito e conclusão do curso no ambiente universitário.

O Preconceito como fator de exclusão

O estudante que chega na Universidade e não se sente acolhido ou vivencia situações de preconceito, mesmo que esses fatores se expressem de forma velada, pode enfrentar maiores dificuldades de permanência e conclusão do curso. O espaço universitário passa a ser mais diversificado, com um número cada vez maior de estudantes de origem popular onde, historicamente, é um ambiente elitizado.

Contrastando com o público até então predominante, o estudante que ingressa pela reserva de vagas pode enfrentar situações diversas de preconceito, seja racial, de origem social ou preconceitos de outras ordens, que pode partir de estudantes, profissionais ou professores da Instituição e afeta diretamente o desempenho e a permanência, fazendo com que um espaço de inclusão, passe a ser excludente.

A assistência estudantil

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pelo decreto nº 7.234/10, é um importante instrumento de apoio à permanência estudantil nas IFES. Garantido pelas lutas do movimento estudantil e pelos esforços do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE)², a finalidade do Pnaes é ampliar as condições materiais necessárias à permanência do estudante na Universidade.

Apesar de sua importância, a Assistência Estudantil sofre expressiva diminuição orçamentária nos anos que seguem a implantação da Política de Ações Afirmativas. O valor executado no Pnaes no ano de 2015 foi de R\$1,00 bilhão (BRASIL, 2016), já em 2021, esse estava na casa de R\$ 0,67 bilhão (BRASIL, 2022).

A implantação da Política de Ações Afirmativas nas IFES não vem acompanhada de suporte financeiro aos estudantes ingressantes. A interiorização e abertura de novas IFES aumenta a possibilidade de ingresso, mas também a necessidade de aporte financeiro para os estudantes que necessitam viver em outras cidades e estados e, portanto, demandam Assistência Estudantil.

² Os Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das Instituições Federais de Ensino passaram a se reunir a partir de 1984 com o objetivo de buscar alternativas que viabilizassem ações de assistência e apoio a estudantes, instituindo o Fonaprace, e dialogando com o Ministério da Educação políticas e recursos para a assistência estudantil (ANDIFES, 2012).

O corte financeiro que se viu na Assistência Estudantil contrapõe o perfil dos estudantes que passam a ingressar após a implementação da *Lei de Cotas*, candidatos aos programas financeiros de permanência. Estudantes que necessitam de atendimento nesses programas para permanecer na universidade, enfrentam, além do número reduzido de bolsas, a diminuição do valor ofertado, que se mostra insuficiente para custear integralmente as despesas básicas de alimentação, moradia e transporte.

Para além dos desafios já enfrentados em relação ao ensino e adaptação ao meio universitário, os estudantes cujas famílias enfrentam dificuldades financeiras para arcar com suas despesas enfrentam maiores dificuldades quando não contemplados pelos programas de assistência estudantil. Passam por problemas emocionais, pela dificuldade de se adaptar ao ambiente universitário, para os que seus familiares residem em outra cidade, a dificuldade de se adaptar, a impossibilidade de visitar a família com frequência, alimentação inadequada, moradia insalubre, impossibilidade de comprar materiais essenciais para seguimento do curso, entre outros, o que em alguns casos leva à desistência e evasão.

Com as dificuldades financeiras, muitas vezes os estudantes precisam buscar trabalho para ajudar em suas despesas o que impede uma dedicação integral aos estudos, disponibilidade para atividades extraclasse e atividades de pesquisa e extensão, além de trazer uma queda no seu desempenho acadêmico, pelo cansaço e pela falta de tempo para se dedicar aos estudos, o que pode acarretar muitas vezes em abandono do curso.

Compreendemos que a Assistência Estudantil é um ponto muito importante para a permanência, entretanto, neste artigo, apenas a citamos como um dos obstáculos à garantia da concretização da Política de Ações Afirmativas e não pretendemos aqui afunilar ou esgotar.

Apoio e recepção dos estudantes cotistas pelo corpo docente e projetos institucionais multidisciplinares

O novo perfil de estudante que ingressa nas IFES através do sistema de reserva de vagas requer uma estrutura de atendimento para suas necessidades imediatas. Equipes de trabalho multidisciplinar que ofertem um trabalho orientado a responder às necessidades particulares desse público e um acolhimento que envolva toda a comunidade acadêmica são indispensáveis para a garantia da permanência desse estudante.

O preparo do corpo docente através de práticas pedagógicas para a recepção de estudantes de desiguais níveis educacionais e turmas cada vez mais heterogêneas são fatores de grande relevância para a garantia da permanência. As dificuldades educacionais que enfrentam os estudantes recém-chegados nas universidades estão diretamente ligadas à falta

de acesso ao capital cultural e social e uma bagagem educacional deficitária, fonte da falta de preparo para quem chega ao nível superior.

Diante do exposto, nos questionamos como esse estudante tem sido acolhido em suas diversas demandas, na perspectiva material, pedagógica, acadêmica, nas suas relações com a universidade, os colegas, os professores. Os programas e projetos oferecidos nessas Instituições têm respeitado a heterogeneidade desse público? Quais mudanças ainda são necessárias para a democratização do acesso e da permanência a esses e outros segmentos historicamente excluídos?

Considerações Finais

No ano de 2022, a Política de Ações Afirmativas nas Instituições Federais de Ensino brasileiras completou 10 anos. No entanto, diversos estudantes da rede pública de ensino médio não sabem como é seu funcionamento ou não vêem como possível, seu ingresso no Ensino Superior, apesar da política. Aqueles que conseguem ultrapassar as barreiras do ingresso se deparam com outros obstáculos para permanência, que podem representar um desafio para o êxito e conclusão do curso. Para garantir que os objetivos da Política de Ações Afirmativas sejam alcançados é necessária uma investigação dos fatores que ainda representam empecilhos para o acesso e permanência desses grupos historicamente afastados dos bancos das Universidades.

Apesar dos diversos desafios encontrados para sua efetivação, compreendemos que a Política de Ações Afirmativas é um importante instrumento de mudança social e econômica e uma possibilidade de ascensão cultural e social para a classe trabalhadora. Representa uma ferramenta para inserção dos grupos historicamente vulneráveis ao Ensino Superior e um recurso para amenizar a enorme desigualdade social e racial.

As reflexões não se esgotam mas apontam elementos para a reflexão crítica de uma política educacional para poucos. Desejamos que essa breve análise favoreça o desenvolvimento de outros estudos, traga elementos que forneçam subsídios para a avaliação e debate da Política e contribuam com a melhoria de sua execução.

Referências

ALEXANDRE, E. R. **Políticas neoliberais e educação superior privada lucrativa no Brasil: implicações para o trabalho docente.** Tese (Doutorado em Educação), Santos: Universidade Católica de Santos - PUC/Santos, 2020.

AMARAL, W. R. **As trajetórias dos estudantes indígenas nas universidades estaduais do Paraná**: sujeitos e pertencimentos. Tese (Doutorado em Educação), Curitiba: Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2010.

ANDIFES. **FONAPRACE: Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares / Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Coordenação ANDIFES. Uberlândia: UFU/PROEX, 2012.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1961.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. Brasília: Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, 2007a. Seção I. p. 4.

BRASIL. **REUNI**: reestruturação e expansão das universidades federais – diretrizes gerais. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. **Reuni**: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Diretrizes Gerais). Brasília, Ministério da Educação, 2007b.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Censo da Educação Superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua**: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Brasília: IBGE, 2019.

BRASIL. **Censo da Educação Superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2020**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2022.

CERQUEIRA, E. A.; SANTOS, A. P. Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes. Florianópolis: **Anais do IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 2009.

DAMIANI, M. F. Discurso pedagógico e fracasso escolar. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 14, 2006.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA. Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de Junho de 1999. Bolonha, 1999.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DURHAM, E. R. O ensino superior no Brasil: público e privado. **Seminário sobre Educação no Brasil**. São Paulo: NUPES/USP, 2003.

FERES JUNIOR, J. **Ação Afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas**. Rio de Janeiro: Econômica, 2004.

FERES JÚNIOR, J. et al. Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais, 2016. *In: Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), Rio de Janeiro: IESPUERJ, 2017.

FERES JUNIOR, J.; DAFLON, V.; RAMOS, P.; MIGUEL, L. **O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais**. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2013.

GOMES, N. L.; MUNANGA, K. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2006.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p.15-35, 2009.

MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *In: SILVA, P. B. G.; SILVÉRIO, V. R. (Orgs.). Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. *In: SOARES, M. S. A. (Org.). A educação superior no Brasil*. Porto Alegre: Unesco, 2002.

PAIXÃO, M. et al. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

RISTOFF, D. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. *In: PAULA, Maria de Fátima Costa de; FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Orgs.). Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida/SP: Ideias & Letras, 2011.

RUAS, C. M. S. **Grandes oligopólios da educação superior e a gestão do Grupo Anhanguera Educacional (2007-2012)**. Tese (Doutorado em Educação), Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2015.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**. 17. Ed. - Petrópolis: Vozes, 1978.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 18, n. 2, p. 291-304, 2018.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, n. 22, p. 66-75, 2000.

*Ensaio submetido em: 25 de abril de 2023.
Ensaio aceito em: 27 de junho de 2023.*