

IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL: ESTADO DA ARTE SOBRE POLÍTICAS AFIRMATIVAS

IMPLEMENTATION OF THE QUOTA LAW IN HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: STATE OF
THE ART ON AFFIRMATIVE POLICIES

Lucas Manoel da Silva Couto

Graduando em Direito pela Universidade de Pernambuco – Campus Arcoverde,
lucas.couto@upe.br

Fernando da Silva Cardoso

Professor da Universidade de Pernambuco – Campus Arcoverde, cardosodh8@gmail.com

RESUMO

Neste estudo apresentamos, a partir da construção do estado da arte das pesquisas que discutem e problematizam a afirmação da implementação da Lei de Cotas na Educação Superior no Brasil, quais elementos que possibilitam identificar de que modo o campo em questão foi investigado nos últimos anos no cenário nacional. Particularmente, argumentamos acerca de duas fases distintas que demarcam o debate científico no contexto brasileiro, inicialmente com as pesquisas que traduzem a agenda progressista consolidada nos governos Lula e Dilma Rousseff, assim como as disputas ocorridas no campo acadêmico sobre o recrudescimento e o avanço de discursos conservadores quanto ao tema na educação superior do Brasil. Os resultados obtidos a partir da sistematização das produções presentes na base de dados da CAPES evidenciam uma primeira fase na qual as pesquisas realizadas no período de 2005 a 2012 articulam a intensa discussão teórica que problematiza a adoção ou não das cotas nas universidades brasileiras, enquanto que a segunda fase, relacionada às publicações veiculadas entre os anos de 2013 e 2019, é fortemente marcada por estudos que analisam a efetividade da política nas universidades e, ainda, por estudos de casos em áreas do saber específicas.

Palavras-chave: Lei de cotas; Brasil; educação superior; políticas afirmativas; estado da arte.

ABSTRACT

In this study we present, from the construction of the state of the art of research that discusses and problematizes the affirmation of the implementation of the Quotas Act in Higher Education in Brazil, what elements make it possible to identify how the field in question has been investigated in recent years on the national scene. We argue about two distinct phases that mark the scientific debate in the Brazilian context, initially with research that translates the progressive agenda consolidated in the Lula and Dilma Rousseff governments, as well as the disputes that occurred in the academic field about the resurgence and advance of conservative discourses on the subject in higher education in Brazil. The results obtained from the systematization of the productions present in the CAPES database show a first phase in which the research conducted in the period from 2005 to 2012 articulate the intense theoretical discussion that problematizes the adoption or not of quotas in Brazilian universities, while the second phase, related to publications published between 2013 and 2019, is strongly marked by studies that analyze the effectiveness of the policy in universities and also by case studies in specific areas of knowledge.

Keywords: Quotas law; Brazil; higher education; affirmative policies; state of the art.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.711, conhecida como a Lei de Cotas, foi sancionada em 2012 e determina que Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras reservem, a cada concurso seletivo, 50% de suas vagas para estudantes oriundos(as) de escolas públicas. Tais vagas devem ser ofertadas em cada curso de graduação e distribuídas seguindo os critérios de renda, por conseguinte, para pessoas negras, indígenas e com deficiência. A distribuição ocorre de forma proporcional à quantidade de tais pessoas na população total da Unidade da Federação onde a Instituição de Ensino Superior (IES) está localizada, considerando o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012).

O ano de 2012 representou, assim, um grande marco para a educação brasileira, já que a promulgação da Lei de Cotas, fruto de uma série de debates envolvendo a sociedade civil, movimentos sociais políticos, intelectuais e acadêmicos do país (Amaral & Mello, 2013), possibilitou a abertura e consolidação de políticas afirmativas na formação superior.

A referida Lei representa a nacionalização uniforme das cotas universitárias, já que diversas IES, de forma independente, possuíam sistemas de políticas afirmativas próprios, a exemplo da Universidade do Estado do Mato Grosso do Sul (UEMS), que em 2002

estabeleceu reserva de 10% das vagas dos cursos de graduação para indígenas (CORDEIRO; DIALLO; CORDEIRO, 2019). Além da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) que adotaram cotas para estudantes negros e oriundos da escola pública no ano de 2003 (Matta, 2010). Estas foram as primeiras universidades do Brasil a adotarem tal política de ação afirmativa (PAAF), no entanto as três universidades estaduais logo deixaram de ser as únicas do país a contarem com cotas em seus processos de ingresso.

Por conseguinte, na medida que aumentou o número de universidades que adotaram alguma PAAF, o debate sobre esse tipo de política ganhou capilaridade institucional e legal no Brasil. Antes mesmo de 2002 – ano que marca o início das cotas em IES brasileiras – o debate público já acontecia, mesmo que de modo intensificado apenas no universo acadêmico, principalmente, a partir da elaboração dos projetos de um sistema de cotas próprio. A propósito, a Universidade de Brasília (UNB) foi a primeira do país a ter um projeto de implantação, coordenado pelos professores José Carvalho e Rita Segato, em 1999. Esses projetos envolveram a participação de diretórios estudantis, comitês de estudos específicos da temática, corpo docente e outros atores institucionais, os quais visavam transformar o acesso estudantil nas respectivas universidades (QUEIROZ; SANTOS, 2006).

Posteriormente, o debate ganhou contornos controversos para grupos conservadores, com tom político e midiático que visou deslegitimar a possível implantação de reserva das vagas para determinados estudantes. Foram articulados extensos argumentos favoráveis e contrários à adoção da PAAF, além de comparações com políticas semelhantes vigentes em outros países, sobretudo com os Estados Unidos (NEVES; LIMA, 2007). A referida agenda pública pode ser mensurada, por exemplo, à luz de pesquisa feita pelo Instituto Data Folha e divulgado pelo jornal Folha de São Paulo, em julho de 2006. Os dados mostravam que 87% dos(as) brasileiros(as) apoiavam cotas para pessoas de baixa renda. Os números do Data Folha também demonstravam a mudança na percepção dos(as) brasileiros(as) sobre as PAAFs, já que, no ano de 1995, a pesquisa indicou que 48% dos(as) brasileiros(as) concordavam com as cotas raciais e, na pesquisa de 2006, o índice de apoio foi de 65% (QUEIROZ; SANTOS, 2006).

Dessa forma, a polemização da agenda também foi alvo de pesquisas acadêmicas que perpassaram não somente o campo da Educação, mas outras áreas do conhecimento, como o Direito (BAYMA, 2012) e a Psicologia (SILVA; SILVA, 2012). As pesquisas atentaram para a possível implantação das cotas nos concursos seletivos das universidades e quais as justificativas que induziam ou não para a necessidade de adoção tal política pública. Nesse eixo de justificação foi uniforme o uso de fundamentos históricos e dados

estatísticos para compreensão das desigualdades sociais que também se estendiam ao universo acadêmico brasileiro (CAZZELA, 2012; NEVES; LIMA, 2007; LEITE, 2011; MATTA, 2010). No mais, as diferentes perspectivas, favoráveis e contrárias, eram articuladas de forma a agregar, e não exaurir, o debate sobre a possível implantação das cotas.

Assim, neste estudo procuramos agregar elementos que possibilitem a ampliação do campo em questão a partir da construção do estado da arte sobre as pesquisas que discutem e problematizam a afirmação da política de cotas no Brasil. A partir da base de dados de periódicos da CAPES são catalogadas as publicações veiculadas entre os anos de 2005 e 2019. A escolha do referido marco se dá por considerarmos a ampliação da educação superior na agenda progressista consolidada nos governos Lula e Dilma Rousseff, assim como o recrudescimento do campo social e o avanço de movimentos conservadores e neoliberais desde 2013 e até a eleição de Jair Bolsonaro.

TRAJETO METODOLÓGICO

As pesquisas “estado da arte” são direcionadas ao mapeamento da produção acadêmica acerca de determinada temática, na tentativa de entender o que vem sendo destacado nas pesquisas do campo em estudo (FERREIRA, 2002). Dessa forma, o primeiro passo para o desenvolvimento deste trabalho consistiu na sistematização de pesquisas publicadas no Portal de Periódicos da CAPES. Foram utilizados os seguintes descritores: cotas, cotistas, política afirmativa e universidade pública, mapeando artigos publicados a partir do ano de 2005. Por conseguinte, deu-se o processo de pré-seleção – tendo em vista o grande número de pesquisas encontradas – através da leitura dos resumos dos artigos catalogados.

Desse modo, foram excluídos os estudos que se debruçavam de forma estrita às cotas no mercado de trabalho, para as pessoas portadoras de deficiência e às questões antropológicas que permeiam a temática, já que não compõem o eixo de interesse deste trabalho. Assim, após a pré-seleção, iniciou-se o processo de leitura transversal dos artigos, a fim de selecionar aqueles que seriam objeto de análise do presente estado da arte. Tendo em vista que o objetivo da presente investigação não é apenas identificar as produções, mas analisar, categorizar e revelar as perspectivas teórico-epistêmicas do que tem sido produzido na temática estudada (CARDOSO; CARVALHO, 2018).

Para uma melhor sistematização, as publicações foram divididas em duas fases, a primeira corresponde às pesquisas realizadas no período de 2005 a 2012. Por sua vez, a

segunda fase é relacionada às publicações sistematizadas entre os anos de 2013 e 2019. Organizamos as referidas fases a partir da similaridade das questões articuladas nos trabalhos eleitos para o presente estudo. Em muitas produções científicas da primeira fase há uma intensa discussão teórica que problematiza a adoção ou não das cotas nas universidades brasileiras (SILVA; SILVA, 2012; BAYMA, 2012; NEVES; LIMA, 2007). Enquanto as publicações a partir de 2013 – ano em que se inicia a implementação das cotas em todas as IES federais do Brasil conforme a Lei nº 12.711 – são voltadas para estudos empíricos, por exemplo, analisando a efetividade da política adotada em determinada universidade ou determinado curso superior (ZUIN; BASTOS, 2019; TREVISOL; NIEROTKA, 2016; MACHADO; MAGALDI, 2016).

As similaridades e, principalmente, as diferenças encontradas, que possibilitaram a sistematização das publicações, serão discutidas na seção dos resultados. Destacando os marcos históricos, as ideias centrais das respectivas fases e os rumos que as pesquisas da temática em estudo tomaram desde 2005 até os dias atuais. Para a seleção das pesquisas acadêmicas usou-se do método da análise de conteúdo, o qual objetivou a interpretação para além da fronteira linguística, a fim de analisar o sentido das informações com o uso de categorias temáticas que possibilitam a exploração do material analisado (CAMPOS, 2004).

Destarte, foram selecionados 28 (vinte e oito) artigos produzidos entre 2005 e 2019, que, posteriormente, foram divididos em duas fases para uma melhor sistematização. A divisão de fases surgiu após observamos o corpus com base no ano de 2012, que representa o marco da promulgação da Lei de Cotas. Assim sendo, a primeira fase reúne as publicações entre os anos de 2005 e 2012, e a segunda, por sua vez, agrupa as pesquisas a partir de 2013 até o ano de 2019.

OS ANOS DE 2005 E 2012 E A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: PRIMEIRA FASE

A sistematização dos artigos selecionados foi feita a partir de duas fases temporais. A primeira, corresponde às publicações realizadas entre os anos de 2005 e 2012, sintetiza as pesquisas realizadas neste período enquanto voltadas à afirmação de perspectivas que ressaltavam diferentes justificativas sobre a implantação – ou uma possível implantação – das cotas em universidades públicas brasileiras. Nessa linha de estudo, muitos dos artigos discutem pontos favoráveis e contrários às cotas, problematizando questões históricas e dados oficiais que demonstravam a elevada desigualdade social no Brasil, inclusive na

educação superior. Nesse primeiro período o debate sobre as cotas é iniciado e ganha contornos públicos, ou seja, a sociedade é apresentada aos debates científicos veiculados sobre o mote da implantação da PAAF.

Um dos estudos que ressalta tal divisão é o de Guarnieri e Melo-Silva (2010). A partir de um estudo de caso com vestibulandos(as) que frequentavam um curso preparatório privado para o vestibular e os(as) que frequentavam um curso popular, é levantada uma série de dados, entre eles o apoio ou não às cotas. Dos(as) alunos(as) do curso privado – 50,9% afirmaram que não devia haver cotas – enquanto entre os(as) alunos(as) do curso alternativo o índice de não apoio foi apenas de 22,6%. Percebe-se que, naquele momento, existiu considerável diferença na percepção que pode ser justificada por outros aspectos também apresentados na pesquisa e que, em resumo, são dados que dimensionam o perfil do alunado eleito. A maioria dos(as) vestibulandos(as) do curso privado é oriunda de escolas particulares, branca, já havia participado de alguns vestibulares e tinha planos de futuro profissional. Por outro lado, a maior parte daqueles(as) do curso popular eram oriundos(as) de escolas públicas, pardos(as) ou negros(as), nunca haviam participado de um vestibular e não possuíam planos organizados sobre o futuro profissional.

O diferente perfil de vestibulandos(as) também é presente em outros estudos de caso mapeados (SANTANA, 2010; MATTA, 2010; SOUZA, 2012) revelando, assim, a situação social, econômica e racial do referido momento histórico sobre o acesso ao ensino superior público. Entender o perfil do(a) estudante que ingressa na universidade é essencial, tendo em vista que o espaço universitário deve ser democrático, capaz de acolher a todas as pessoas, um universo no qual saberes são produzidos em prol de toda a sociedade (AZEREDO, 2005). Logo, se a diversidade populacional brasileira não é representada no ensino superior, passa-se a discutir uma intervenção política/governamental que modifique tal realidade e contribua para a representatividade de todos no universo acadêmico nacional. Outrossim, com o reconhecimento da desigualdade nas universidades foram aprofundadas as discussões sobre a implantação das cotas de modo qualificado e aberto.

Entre os pontos favoráveis mais propagados nas pesquisas está o de que a adoção de uma PAAF no ensino superior público brasileiro representaria a reparação histórica, considerando o perfil elitista e branco do corpo discente das universidades – perceptível através de dados, como os apresentados nos estudos citados anteriormente. A população pobre e negra, na maioria das vezes, sequer reconhece o espaço universitário como um universo passível de ser frequentado (BITTAR; ALMEIDA, 2006; MATTA, 2010). Os autores ainda afirmam a necessidade em situar o sujeito de direitos que, historicamente, foi excluído, marginalizado e violentado, para que esse grupo possa ser considerado pela

política pública que visa tal forma de reparação.

Inversamente à ideia de que a adoção das cotas possibilitaria uma reparação histórica, os discursos contrários à adoção da PAAF dispuseram que o problema da desigualdade social, econômica e racial deve ser solucionado a partir de mudanças na educação básica pública. Consideram, genericamente, que este nível de formação deve ser modernizado, receber investimentos públicos maiores e, com o tempo, poderá então ser equiparado à formação oferecida por instituições privadas, possibilitando, supostamente, condições igualitárias nos processos de seleção para o ensino superior (SANTANA, 2010; SILVA; SILVA, 2012). Diferentemente, os argumentos favoráveis às cotas reconhecem o problema da educação básica e articulam-se em torno da necessidade de transformações simultâneas às mudanças no ensino superior. Dessa forma, às desigualdades educacionais que vigoram no país poderiam ser transformadas e a diversidade de grupos sociais e ideias transformaria o espaço universitário (BAYMA, 2012).

A promessa de pluralismo de ideias no espaço universitário é uniforme entre os estudos que levantam teses favoráveis às cotas. Para esses, a diversidade do alunado mitigaria o discurso de saber homogêneo construído historicamente nas universidades brasileiras (AZEREDO, 2005). No entanto, em torno dos discursos contrários à PAAF está a premissa de que o favorecimento do ingresso de determinados sujeitos sociais, conforme os critérios da política pública, poderia acarretar o baixo rendimento das universidades públicas do país. Considera-se que a população alcançada pelo sistema de cotas não teria, em tese, a mesma formação básica do perfil universitário padrão da época, e, portanto, não acompanharia, qualitativamente, o referido nível de ensino. Muito se discutiu sobre tal senso, como forma de desmistificar inúmeros aspectos estigmatizantes.

Ademais, são recorrentes nas investigações mapeadas formulações acerca da comparação com outros países que já implementaram algum tipo de PAAF, como é o caso do estudo produzido de Bayma (2012) que, ao discutir a constitucionalidade das cotas, propõe um debate comparativo com o caso dos Estados Unidos. No entanto, a autora articula ser necessária uma análise singular de cada país, tendo em vista as realidades históricas de cada nação, e não apenas a mensuração das experiências de PAAF por um único panorama. Teoriza a diferenciação do quesito racial e alude que, enquanto nos EUA, por exemplo, existe um sistema institucionalizado de segregação, no Brasil, por sua vez, é presente um processo de miscigenação, em que a raça e a classe econômica excluem socialmente determinados sujeitos.

A questão racial torna-se o foco dos estudos analisados. A desigualdade, tão explorada nas publicações através de dados oficiais, é trabalhada sob o prisma racial,

atentando que a maioria das propostas de implantação das cotas envolviam um perfil étnico e racial como público da política. Reconhecer que as desigualdades existentes atingem os jovens afro-brasileiros(as) e configuram entraves para o acesso destes(as) ao ensino superior público, além de ressaltar os desafios que as cotas, por si só, não solucionariam (CASTRO, 2006), tornam-se aspectos comuns às pesquisas nesta fase. Entretanto, não é uniforme, no período analisado, o apoio às cotas seguindo o critério étnico e racial.

O não apoio é justificado pela miscigenação que forma o povo brasileiro, de modo que as desigualdades seriam oriundas apenas das condições econômicas e não das condições raciais. Além do fato de que, com a intensa miscigenação, seria difícil definir quem é negro(a) no Brasil e, nessa dimensão, logo se formou um intenso debate antropológico sobre quem seria o sujeito de direito das cotas raciais (CAZZELA, 2012; NEVES; LIMA, 2007; NAIFF; NAIFF; SOUZA, 2009). Em uma perspectiva distorcida, a PAAF é disposta como uma 'esmola oficializada' (LEITE, 2011), em que as políticas sociais se tornariam instrumentos de discriminação reversa, com apelo à emotividade da massa trabalhadora para fins político-ideológicos.

No entanto, é no próprio debate em torno da análise social e histórica que se constata de que modo o fator racial define quem pode ou não acessar determinados espaços de poder como a universidade. As publicações ressaltam, fortemente, que esse debate é fruto da atuação do movimento negro e sua expansão pós década de 1970, que se tornou instrumento essencial para a desconstrução de discursos e ações racistas que perpetuam injustiças no Brasil (NAIFF; NAIFF; SOUZA, 2009; BITAR; ALMEIDA, 2006; QUEIROZ; SANTOS, 2006). Nesse sentido, as cotas são retomadas para além das denúncias contra o preconceito racial; destacam o reconhecimento das desigualdades e da necessidade de mudanças, pois implicam na afirmação de identidades que são racializadas e, conseqüentemente, ausentes da cena pública (NEVES; LIMA, 2007).

Guarnieri e Silva (2010) contextualizam que as cotas com critérios apenas étnico-raciais são malvistas socialmente, já que evidenciam as relações de poder vigentes e reavaliam os mitos de país harmônico e pautado pela democracia racial, aspectos típicos do discurso hegemônico sobre o tema. Além disso, atenta que, com a exclusão nos processos seletivos universitários de estudantes de escolas públicas, majoritariamente formada por pessoas pobres e negras, o perfil discente das universidades tende a se manter elitizado. Ou seja, o perfil que, majoritariamente, constitui os discursos, as práticas hegemônicas e os tais mitos que permitem a manutenção de privilégios para determinados estratos sociais (QUEIROZ; SANTOS, 2006). Enquanto a população negra e pobre convive com diversas formas de violações e resiste, na tentativa de (sobre)viver, desde que os primeiros africanos

foram trazidos ao Brasil (BITAR; ALMEIDA, 2006), outros grupos são amplamente privilegiados.

À vista disso, os estudos mapeados revelam ser preciso considerar a política de cotas para além do acesso ao ensino superior, pois envolve questões sociais enraizadas historicamente, o que justifica o intenso debate público e polêmico desta agenda nos últimos anos, já que as cotas começaram a “desmascarar o segredo da graça de dançar em um regime de indefinição, que tem machucado e destruído tanta gente no Brasil” (AZEREDO, 2005, p. 753). E, nesse sentido, os estudos analisados sobre a referida PAAF apontam que as cotas por si só não são dispostas como capazes de solucionar as desigualdades apresentadas nos estudos, discutidas e divulgadas pelos movimentos sociais, teorizadas nas próprias pesquisas e vivenciadas no Brasil.

Por fim, as mudanças vislumbradas nos estudos eleitos são dispostas como possíveis a partir de políticas públicas integradas e que envolvam a formação básica, o acesso, a permanência, a conclusão e o incorporação ao mercado de trabalho do(a) estudante cotista (SILVA; SILVA, 2012; CAZELLA, 2012; SANTANA, 2010; CASTRO, 2006). É disposta, desse modo, uma preocupação ainda que vaga com o ciclo estudantil do(a) estudante cotista como um todo, e não apenas com o ingresso nas IES. Essa preocupação ganha força nas publicações científicas da segunda fase e passa a ser desenvolvida, principalmente, com estudos empíricos que possibilitam mensurar e refletir o processo educacional dos(as) cotistas com uma maior propriedade argumentativa.

A SEGUNDA FASE DOS ESTUDOS SOBRE COTAS NO BRASIL (2013-2019) E A INSTITUCIONALIDADE DA AGENDA

Se no primeiro momento as pesquisas se debruçaram quanto às justificativas do sistema de cotas, na segunda fase – que reúne os artigos publicados entre 2013 e 2019 – a política de cotas é retomada enquanto política pública institucionalizada: “algo sentenciado como legítimo, postas as desigualdades brasileiras” (SOUZA; BRANDALISE, 2015, p. 207). Assim, o debate público não mais está, neste eixo de estudos analisados, estrito ao ‘porquê’, mas às adequações e ampliações necessárias, às mudanças que estavam acontecendo e que poderiam vir a ser instituídas como consequência efetiva da Lei de Cotas. A necessidade de adequações perpassa as pesquisas sistematizadas, sobretudo, quanto à avaliação e à análise dos contornos da PAAF em determinadas universidades (GUARNIEIRI; SILVA, 2017; CAVALCANTI, *et al.*, 2019; SILVA; AMARAL; MARTÍNEZ,

2016).

No mais, é essencial destacar que, nesse período, o ensino superior brasileiro passou por transformações que vão além das cotas em si, já que uma série de políticas iniciadas em anos anteriores foram aprimoradas e intensificadas. A nível federal, foi viabilizado o processo de interiorização das universidades públicas e, por consequência, a expansão de vagas nos cursos superiores. Os processos de seleção para as IES federais foram uniformizados através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Sistema de Seleção Unificada (SISU). Além de outras políticas públicas que perpassam as IES privadas do Brasil, como o Programa Universidade para todos (Prouni) e o Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (FIES) que possibilitaram a capilarização demasiada do ensino superior privado país afora (MACHADO; MAGALATI, 2016; SILVA, 2019; BARBOSA, 2015; JUCÁ et al., 2019).

Tal transformação estrutural pode ser compreendida, por exemplo, com base no estudo empírico realizado na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), criada em 2009 como consequência da política de interiorização do ensino superior brasileiro (TREVISOL; NIEROTKA, 2016). A pesquisa em questão demonstra que com a implementação das cotas, 70% dos(as) alunos(as) da instituição são os(as) primeiros(as) de suas famílias a acessar a educação superior, revela, assim, que a PAAF permitiu que jovens de camadas populares acessassem o ensino superior público. Outro estudo pertinente é o realizado na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), o qual apresenta dados do perfil discente da instituição antes e depois da implementação das cotas, revelando que mudanças foram substanciais na referida IES.

Um dos índices apresentados no estudo mencionado anteriormente destaca a mudança referente ao curso de Medicina. Em 2013 – primeiro ano de implementação das cotas com 12,5% das vagas reservadas, conforme a Lei nº 12.711 – 10% dos(as) ingressantes no curso eram oriundos(as) de escolas públicas. Em 2017 – ano final de adequação às cotas, com reserva de 50% conforme a Lei federal – o índice de ingressantes no curso oriundos(as) de escolas públicas foi de 52%. Em consonância, ainda em relação ao curso de Medicina, no ano de 2013 82% dos(as) ingressantes eram brancos(as) e 18% se autodeclaravam pardos(as). Em 2017, com a vigência plena das cotas, 50% dos(as) ingressantes eram pardos(as), 35% brancos(as), 10% pretos(as) e 5% indígenas. E, em síntese, a investigação conclui que: “diversidade e representatividade dos grupos minoritários são metas das ações afirmativas que foram alcançadas com a implementação das cotas na UNIR” (ZUIN; BASTOS, 2019, p. 118).

Dados idênticos são observados em outras pesquisas eleitas (AMARAL; MELLO,

2013; EUGENIO; ALGARRA, 2018), demonstrando que as mudanças aconteceram nacionalmente, não mais apenas em instituições isoladas, como discutido nos estudos da primeira fase e citados anteriormente. No entanto, alguns aspectos são presentes em ambas as fases delineadas, dentre eles, a desigualdade no ensino básico brasileiro. É recorrente a preocupação com a qualidade do ensino público, já que, em linhas gerais, acarreta defasagens no processo de aprendizagem dos(as) estudantes e que se estendem ao ensino superior. Ser universitário(a) oriundo(a) de escolas públicas implica condições adversas, como ausência de conhecimentos prévios, já que muitos(as) não tiveram contato com determinados conteúdos, enquanto estudantes da rede privada de ensino dominam ou tiveram contato com dados assuntos (MOURA; TAMBORIL, 2018; SILVA, 2019).

Assim, rendimento e evasão dos(as) cotistas – argumentos contrários utilizados à adoção da PAAF – são discutidos amplamente, dessa vez, com uso de dados empíricos. Esses dados, em sua maioria, acabam por anular o argumento de que cotistas abandonariam rapidamente os cursos que ingressam, causando uma grande lacuna de alunado no decorrer da graduação. Os dados obtidos nas pesquisas acadêmicas analisadas revelam semelhança entre a evasão dos cotistas e não cotistas, o mesmo se repete nos índices referentes ao rendimento. No mais, as diferenças encontradas em alguns trabalhos no que concerne rendimento e evasão dos(as) estudantes não são expressivas. Invalidando, dessa forma, os argumentos que as cotas causariam perda no nível de rendimento das universidades públicas do Brasil (JUCÁ *et al.*, 2019; EUGENIO; ALGARRA, 2018).

Uma outra preocupação uniforme nesta segunda fase das pesquisas é com a integração dos(as) alunos cotistas. Tendo em vista que o espaço acadêmico, até então em sua maioria, é composto por um perfil elitista e, com as cotas, passa a ser frequentado por um público diverso, por pessoas pobres, negras, pardas, indígenas e deficientes (TREVISOL; NIEROTKA, 2016; CAVALCANTI *et al.*, 2019). O ‘novo’ público universitário, para as pesquisas analisadas, não é aceito naturalmente, mesmo a partir do fato de que a PAAF estaria consolidada. Argumentos contrários continuam a marcar espaço, ressaltando os altos níveis de conservadorismo e resistência à mudança que ainda vigoram na opinião de muitos(as) brasileiros(as), inclusive de estudantes de universidades públicas (LIMA *et al.*, 2014).

Ademais, com o ingresso de um perfil discente que se diferencia do homogêneo outras demandas surgem, tais como a conciliação do horário das aulas com o horário de trabalho, o que passa a ser um desafio para estudantes advindos(as) de classes populares. É preciso considerar que muitos(as) desses(as) estudantes necessitam trabalhar para se sustentarem, inclusive para custear as despesas que o curso superior, mesmo sendo

público, demanda, como gastos com material de estudo, transporte e alimentação. Diferentemente do perfil elitista homogêneo que, em sua maioria, é sustentado financeiramente por membros da família e não precisa se atentar para questões dessa ordem. Por conseguinte, graduações com aulas durante o período diurno passam a ser desconsideradas como opção para os(as) estudantes das classes populares. Porventura, os cursos tidos como elitistas, a exemplo de Medicina e Direito, em sua maioria, requerem dedicação integral do(a) discente, impedindo, nesse prisma, a conciliação entre trabalho e estudo (EUGENIO; ALGARRA, 2018; BARBOSA, 2015). Em suma, “os horários de funcionamento dos cursos têm um efeito de seleção social” (BARBOSA, 2015, p. 268).

Portanto, programas de auxílio financeiro, como as bolsas de pesquisas e de extensão, auxílio moradia – considerando que muitos(as) estudantes migram para as cidades onde os campus estão localizados –, auxílio transporte, abertura de restaurantes universitários com preços populares das refeições, passam a ser requisito e, simultaneamente, incentivo para a permanência estudantil dos(as) estudantes cotistas, em sua maioria de classes populares, no ensino superior público (EUGENIO; ALGARRA, 2018; SILVA, 2019; BARBOSA, 2015). Nesse seguimento, é uniforme que os estudos apontem a necessidade de outras políticas para além das cotas, ações que integrem os(as) alunos(as) cotistas na universidade. A partir do apoio não só financeiro, mas pedagógico e psicológico – tendo em vista a mudança de rotina, a integração com diferentes perfis do espaço universitário e até mesmo as situações racistas e discriminatórias (CAVALCANTI *et al.*, 2019; JUCÁ *et al.*, 2019; SILVA, 2019), tal quadro passa a ser consolidado nos trabalhos desta segunda fase.

Por fim, um indicador que merece destaque é a importância dos movimentos sociais. Se, na primeira fase, esses são apontados como agentes para anunciar as desigualdades existentes, desmistificar mitos e apontar a necessidade das cotas, neste segundo momento assumem uma outra função. Agora, são agentes da política pública, em conjunto com grupos de pesquisa e diretórios estudantis, exercendo o papel de acompanhar, apontando possíveis mudanças e acertos da política, atuando, dessa forma, em prol da continuidade das cotas e a ampliação de mudanças (SOUZA; BRANDALISE, 2015; GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017; EUGENIO; ALGARRA, 2018; SILVA; AMARAL; MARTÍNEZ, 2016).

A presença dos movimentos sociais prescinde o monitoramento da política pública, fundamental para a efetividade da política e, principalmente, aliada à sua continuidade. Atentando que a própria Lei de Cotas prevê em seu artigo sétimo a revisão da política no ano de 2022 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012). Assim sendo, o debate sobre as cotas tende a continuar, por mais que as perspectivas políticas não sejam as mesmas do início

dos anos dois mil, infelizmente. É válido ressaltar que as pesquisas dos últimos anos já apontam para as novas demandas suscitadas no âmbito desta agenda, como a escassez de estudos sobre a efetividade da política para a população indígena, o que impede a compreensão da política também por seu prisma étnico (GUARNIEIRI; SILVA, 2018; ZUIN; BASTOS, 2019).

Em suma, neste segundo momento as discussões sobre as cotas estão para além do acesso das classes populares ao ensino superior. O debate se volta à efetividade, à permanência, ao rendimento e ao progresso acadêmico de cada cotista. Essa preocupação com o ciclo acadêmico como um todo já se atenta para o fato que, ao frequentar a universidade, o(a) estudante cotista poderá, conseqüentemente, acessar outros espaços de poder que não costumam ser frequentados pelo perfil alcançado pela PAAF; a população pobre, negra, parda, indígena e portadora de deficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estado da arte teve como base a abordagem de pesquisas científicas que, por diversos prismas, debruçaram-se acerca das cotas no ensino superior brasileiro. Com o marco temporal eleito, foi possível investigar um período de 15 anos de publicações e, por conseguinte, compreender as mudanças na agenda de pesquisa da temática. Considerando, por exemplo, que em meados da primeira década dos anos dois mil a política de cotas era articulada por diversos setores da sociedade, a fim de torná-la uma PAAF federal. E, nesse segundo momento, torna-se política institucionalizada, suscetível de acompanhamento e aperfeiçoamento. Consoante ao acompanhamento da PAAF em estudo, a maioria das pesquisas realizadas pós promulgação da Lei de Cotas, ao realizarem estudos de caso em determinada IES ou em determinado curso de graduação, possibilitaram uma compreensão quanto a efetividade da referida Lei em diferentes estados do país.

As mudanças observadas, a exemplo, vão desde a região Sul, com o estudo de caso na UFFS, instituição criada em 2009, a partir das políticas federais de expansão do ensino universitário (TREVISOL; NIEROTKA, 2016), perpassando o Rio de Janeiro, com pesquisas em duas das primeiras IES a adotarem cotas em seus processos seletivos e, dessa forma, articulando as mudanças perceptíveis na UERJ e na UENF (AMARAL; MELLO, 2013; SILVA; AMARAL; MARTÍNEZ, 2016). Transitam, também, pelas diferentes regiões do país com pesquisas incisivas, a exemplo das realizadas na Universidade Federal de Sergipe

(UFS) (LIMA *et al.*, 2014) e no Instituto Federal de Rondônia (IFRO) (MOURA; TAMBORIL, 2018), as quais teorizam as mudanças que as cotas possibilitam no universo acadêmico.

Outras transformações tendem a acontecer na agenda de pesquisas, considerando a eventual avaliação da PAAF anteriormente prevista para acontecer em 2022, conforma a Lei de Cotas. Demonstra-se, assim, o papel da academia em facilitar o aperfeiçoamento da política pública com outros setores da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais. Porventura, como apontado nas publicações analisadas, os movimentos, desde o início do debate sobre a implantação das cotas, desempenham um importante papel de articulação para com a população em geral e os setores governamentais, a fim de amenizar as desigualdades do ensino superior público brasileiro.

Em suma, o mapeamento das produções possibilitou a compreensão ampliada da temática em questão, considerando diferentes nuances, como as realidades regionais do país. Além de propiciar a construção de um relatório propício para reflexões e apontamentos pertinentes a respeito da agenda de pesquisas da temática no período analisado. Destarte, reitera-se o papel das pesquisas acadêmicas em contribuir com o monitoramento e aprimoramento da política de cotas, possibilitando a Academia desempenhar uma importante função para com o meio social e a superação de desigualdades históricas que excluem inúmeros(as) brasileiros(as) do espaço universitário público.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S. C. de S.; MELLO, M. P. Políticas públicas de acesso ao ensino superior: avançando na análise da política de cotas com a utilização do ENEM/SISU na UENF. **Revista Científica Internacional**, v. 25, n. 1, p. 33-60, 2013. DOI: <https://doi.org/106020/1679-9840/2503>.

AZEREDO, S. Mestiçagem, igualdade e afirmação da diferença: pensando a política de cotas na universidade. *Revista Estudos Feministas*, **Rev. Estud. Fem.**, v. 13, n. 3, set., 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000300017>.

BARBOSA, M. L. O. Destinos, escolhas e a democratização do ensino superior. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 256-282, sep./dec., 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2015v14n31p256>.

BAYMA, F. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação**, v. 20, n. 75, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362012000200006>.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. de. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. **Educar Em Revista, (Educ. rev.)** v. 28, 2006. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200010>.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 57, n. 5, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019>.

CARDOSO, F. da S.; CARVALHO, M. de F. Questões teórico-epistemológicas à pesquisa social contemporânea: o pesquisador, o ator social e outros aspectos. **FUCAMP Cadernos**, v. 18, p. 36-50, 2018.

CASTRO, A. T. B. de. Estudantes de cotas: um convite à reflexão. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 5, n. 1, 1–14, 2006.

CAVALCANTI, I. T. do N. *et al.* Desempenho acadêmico e o sistema de cotas no ensino superior: evidência empírica com dados da Universidade Federal da Bahia. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 24, n. 1, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-407720190001000016>.

CAZELLA, B. O sistema de cotas raciais para negros nas universidades públicas brasileiras. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 13, n. 2, p. 373–394, 2012.

CORDEIRO, M. J. de J. A.; DIALLO, C. S.; CORDEIRO, A. L. A. Por que cotas para negros e negras na pós-graduação? **Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura**, v. 4, n. 6, abr., p. 107-123, 2019.

EUGENIO, B. G.; ALGARRA, J. Estudantes cotistas negros e ações afirmativas no ensino superior. **Revista Exitus**, v. 8, n. 2, 59-84, 2018. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2018v8n2ID529>.

FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013>.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L. L. Perspectivas de estudantes em situação de vestibular sobre as cotas universitárias. **Psicologia & Sociedade, (Psicol. Soc.)**, v. 22, n. 3, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822010000300009>.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L. L. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional, (Psicol. Esc. Educ.)**, v. 21, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3539201702121100>.

JUCÁ, S. C. S. *et al.* Acesso, permanência e êxito no Ensino Superior: análise do desempenho acadêmico e da evasão de estudantes no IFCE. **Revista Thema**, v. 16, n. 1, p. 115–128, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.15536/thema.16.2019.115-128.1170>.

LEITE, J. L. Política de cotas no Brasil: política social? **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100003>.

LIMA, M. E. O *et al.* A implantação de cotas na universidade: paternalismo e ameaça à posição dos grupos dominantes. **Revista Brasileira de Educação, (Rev. Bras. Educ.)**, v. 19, n. 56, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000100008>.

MACHADO, C. S.; MAGALDI, C. A. Sistema de cotas, trajetórias educacionais e assistência estudantil: por uma educação inclusiva. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 2, p. 273–285, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.14244/198271991567>.

MATTA, L. G. da. Sistema de cotas: uma perspectiva de análise a partir do caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. **Revista Vértices**, v. 12, n. 3, p. 107–124, 2010. DOI: <https://doi.org/10.5935/1809-2667.20100024>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **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. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

MOURA, M. R. S. de.; TAMBORIL, M. I. B. “Não é assim de graça!”: Lei de Cotas e o desafio da diferença. **Psicologia Escolar e Educacional, (Psicol. Esc. Educ.)**, v. 22, n. 3, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-35392018035604>.

NAIFF, D. G. M.; NAIFF, L. A. M.; SOUZA, M. A. de. As representações sociais de estudantes universitários a respeito das cotas para negros e pardos nas universidades públicas brasileiras. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 9, n. 1, 2009.

NEVES, P. S. C.; LIMA, M. E. O. Percepções de justiça social e atitudes de estudantes pré-vestibulandos e universitários sobre as cotas para negros e pardos nas universidades públicas. **Revista Brasileira de Educação (Rev. Bras. Educ.)**, v. 12, n. 34, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782007000100003>.

QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T. dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educação & Sociedade, (Educ. Soc.)**, v. 27, n. 96, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300005>.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 06, n. 19, p. 37-50, 2006.

SANTANA, E. B. As políticas públicas de ação afirmativa na educação e sua compatibilidade com o princípio da isonomia: acesso às universidades por meio de cotas para afrodescendentes. **Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, (Ensaio: aval. pol. públ. Educ.)**, v. 18, n. 69, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362010000400005>.

SILVA, G.; AMARAL, S.; MARTÍNEZ, S. Acesso, origem geográfica e permanência prolongada de estudantes cotistas negros e oriundos de escolas públicas na UENF: uma análise a partir da adesão ao ENEM/SISU. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, v. 2, n. 2, p. 50-61, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18256/2447-3944/rebes.v2n2p50-61>.

SILVA, G. H. G. D. Ações afirmativas no ensino superior brasileiro: caminhos para a permanência e o progresso acadêmico de estudantes da área das ciências exatas. **Educação Em Revista (Educ. rev.)**, v. 35, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698170841>.

SILVA, P. B. e.; SILVA, P. da. Representações sociais de estudantes universitários sobre cotas na universidade. **Fractal: Revista de Psicologia, (Fractal, Rev. Psicol.)**, v. 24, n. 3, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-02922012000300007>.

SOUZA, A. de M. e. Desempenho dos candidatos no vestibular e o sistema de cotas na UERJ. **Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, (Ensaio: aval. pol. públ. Educ.)**, v. 20, n. 77, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362012000400005>.

SOUZA, A. C. de.; BRANDALISE, M. Â. T. Democratização, justiça social e igualdade na

avaliação de uma política afirmativa: com a palavra, os estudantes. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação, (Ensaio: aval. pol. públ. Educ.)**, v. 23, n. 86, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362015000100007>.

TREVISOL, J. V.; NIEROTKA, R. L. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1414-49802016.00100003>.

ZUIN, A. L. A.; BASTOS, E. A justiça social por meio das cotas na Universidade Federal de Rondônia. **Educ. Form.**, v. 4, n. 12, p. 104-123, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25053/redufor.v4i12.945>.

Sobre os Autores

Autor 1: Graduando em Direito - Universidade de Pernambuco, Campus Arcoverde. Estagiário do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Pesquisador voluntário em Projeto de Iniciação Científica (PFA/UPE) sobre Políticas Afirmativas na Educação Superior. Integrante do G-Pense! - Grupo de Pesquisa sobre Contemporaneidade, Subjetividades e Novas Epistemologias (UPE/CNPq). Membro dos projetos de extensão Programa de Apoio e Acompanhamento para Acesso à Pós-graduação Stricto Sensu (UPE) e do Papo de Quinta - Ciclo de Debates Insurgentes (UPE). Membro da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da OAB - Subseção Arcoverde.

Autor 2: Doutor em Direito - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com período sanduíche no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal. Tese recebeu Menção Honrosa - área Direito - no Prêmio CAPES de Tese - Edição 2020. Mestre em Direitos Humanos - Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Direito - Centro Universitário do Vale do Ipojuca. Professor Adjunto Nível I do Curso de Direito (Campus Arcoverde) e Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Formação de Professores e Práticas Interdisciplinares (Mestrado Profissional), ambos da Universidade de Pernambuco, e do Programa de Pós-graduação em Educação Contemporânea (Mestrado e Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco/Centro Acadêmico do Agreste. Coordenador Setorial de Pesquisa e Pós-graduação - UPE Campus Garanhuns. Líder do G-pense! - Grupo de Pesquisa sobre Contemporaneidade, Subjetividades e Novas Epistemologias (UPE/CNPq). Pesquisador dos Grupos de Pesquisas sobre Educação em Direitos Humanos, Diversidade e Cidadania (UFPE/CNPq), Gênero, Democracia e Direito (PUC-Rio/CNPq) e Narrativas Visuais (UFPE-CAA/CNPq). Membro e Integrante do Comitê Executivo da Red ALAS - Red de Acadêmicos(as) Latinoamericanos en Género, Sexualidad y Derecho, Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos (Coordenador Seção Pernambuco), Núcleo de Estudos e Pesquisas de Educação em Direitos Humanos (NEPEDH-UFPE) e do Núcleo de Diversidade e Identidades Sociais (NDIS-UPE). Possui interesse e orienta estudos sobre: Direitos Humanos, Educação em Direitos Humanos, Gênero, Subjetividades, Epistemologia e Memória, em perspectiva interdisciplinar e empírica.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.