

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 29 Número 3

11 de janeiro de 2021

ISSN 1068-2341

---

## **Análise das Políticas de Cotas em Universidades Estaduais do Estado do Paraná/Brasil, segundo o Ciclo de Políticas**

*Andreliza Cristina de Souza*

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Brasil



*José Carlos Rothen*

Universidade Federal de São Carlos  
Brasil

**Citação:** Souza, A. C. de, & Rothen, J. C. (2021). Análise das políticas de cotas em universidades estaduais do estado do Paraná/Brasil, segundo o Ciclo de Políticas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(3). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5516>

**Resumo:** O estudo tem como objetivo analisar as políticas de cotas para estudantes negras e negros, e de escola pública, de cinco universidades públicas estaduais do estado do Paraná – Brasil, quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados para implantação e implementação da reserva de vagas. Foram utilizados documentos institucionais como fonte de dados, assim como entrevistas semiestruturadas com atores institucionais. Para análise, utilizou-se o Ciclo de Políticas, onde foram explorados os contextos da influência, da produção do texto e da prática das políticas de cotas (Ball et al., 2016; Bowe et al., 1992). Perfazendo a análise, observou-se que cada universidade adotou diferentes modelos de cotas, dentro de suas possibilidades e limitações. Os atores envolvidos com a política também vivenciaram dificuldades durante o processo, desde a produção do texto até a implementação. Com base nos depoimentos, foi possível constatar que a produção do texto gerou limitações no acesso de estudantes negras e

negros e/ou de escola pública, que poderia ter sido maior desde os primeiros anos de adoção das cotas. Na análise, foi destacada também a falta de avaliação e acompanhamento, o que é uma fragilidade das políticas de cotas das IES.

**Palavras-chave:** Ciclo de Políticas; Análise de Políticas; Política de Cotas

### **Analysis of quota policies in state public universities in the state of Paraná/Brazil, according to the Policy Cycle**

**Abstract:** The study aims to analyze the quota policies for black students from public school of five state public universities of the state of Parana, in Brazil, concerning its similarities and differences, potentials and limits, strategies and procedures used for implantation and implementation of set-aside policies. Institutional documents as well as semi-structured interviews with institutional actors were used as data source. The Cycle of Policies was used for the analysis through which contexts of influence, text production and practices of quotas were exploited (Ball et al., 2016; Bowe et al., 1992). Finishing up the analysis, it was noticed that each university adopted different models of quotas according to its possibilities and limitations. The actors involved in the quotas also went through difficulties during the process, from the text production to its implementation. According to the reports, it was possible to verify that the text production generated limitations to the access of black male and female students from public school, which could have been greater since the first years of the adoption of quotas. The lack of evaluation and monitoring was also highlighted in the analysis, which is a weakness of quotas in higher education institutions.

**Keywords:** Cycle of Policies; Analysis of Policies; Quotas policy

### **Análisis de las políticas de cuotas en las universidades estatales del estado de Paraná / Brasil, de acuerdo con el Ciclo de Políticas**

**Resumen:** El estudio tiene como objetivo analizar las políticas de cuotas para estudiantes negros y negros, y escuelas públicas, de cinco universidades públicas estatales en el estado de Paraná - Brasil, con respecto a las similitudes y diferencias, potenciales y límites, estrategias y procedimientos utilizados para la implementación y implementación de la reserva de vacantes. Se utilizaron documentos institucionales como fuente de datos, así como entrevistas semiestructuradas con actores institucionales. Para el análisis, se utilizó el Ciclo de Políticas, donde se exploraron los contextos de influencia, la producción de textos y la práctica de las políticas de cuotas (Ball et al., 2016; Bowe et al., 1992). Al completar el análisis, se observó que cada universidad adoptó diferentes modelos de cuotas, dentro de sus posibilidades y limitaciones. Los actores involucrados en la política también experimentaron dificultades durante el proceso, desde la producción del texto hasta la implementación. Con base en los testimonios, fue posible verificar que la producción del texto generó limitaciones en el acceso de estudiantes negros y negros y/o escuelas públicas, lo que podría haber sido mayor desde los primeros años de adopción de las cuotas. En el análisis, también se destacó la falta de evaluación y monitoreo, lo cual es una debilidad de las políticas de cuotas de las IES.

**Palabras-clave:** Ciclo de políticas; Análisis de políticas; Política de cuotas

## **Introdução**

Este estudo é fruto de uma pesquisa que teve como objetivo analisar as políticas de cotas para estudantes negras e negros, e de escola pública, de cinco universidades públicas estaduais, do estado do Paraná – Brasil, quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados para implantação e implementação do sistema de reserva de vagas.

Em diversos países do mundo as ações afirmativas surgiram com o intuito de aumentar a representação de minorias frente a Instituições e posições de poder na sociedade. Estas ações criam incentivos a grupos desfavorecidos e historicamente discriminados e podem ser consideradas políticas ou programas compensatórios, redistributivos ou focalizados, pois buscam a seletividade para compensar ou corrigir uma situação de discriminação para promoção e garantia da igualdade de direitos entre indivíduos.

Nos últimos anos, essas ações vêm ganhando espaço nas sociedades democráticas, pois um sistema verdadeiramente democrático deve possibilitar o acesso de classes historicamente excluídas a direitos como educação e emprego. Em diversos países, a adoção de ações afirmativas foi resultado da luta de movimentos sociais, por isso, podem ser reconhecidas como instrumento político, pois embora seus objetivos estejam ligados à inclusão de determinados grupos discriminados, seus reflexos são mais amplos e promovem mudanças estruturais na sociedade (Salvador, 2008).

A política de cotas é uma consequência da adoção de políticas afirmativas. Isso mostra a relevância em estudos sobre o tema: para tomada de consciência e para que injustiças sejam corrigidas, mesmo que dentro dos limites de tais ações. Nesse sentido, este trabalho não tem a pretensão decidir pelo sucesso ou fracasso das políticas de cotas das universidades paranaenses, mas busca investigar as potencialidades e fragilidades dos processos empreendidos, contribuindo para que as fragilidades observadas possam servir como mote impulsionador para a qualificação das políticas de ação afirmativa.

## **Metodologia da Pesquisa**

A pesquisa aqui apresentada, de cunho qualitativo, do tipo estudo de casos múltiplos, apresenta uma análise das políticas de cotas em cinco universidades diferentes. São diversos estudos de caso em um único projeto, contudo, não se trata de repetições de um caso, nem uma análise de estudos independentes. Trata-se de Instituições com dinâmicas próprias e significativas, o que remete a apresentar cada caso individualmente, bem como uma análise dos dados comuns entre eles.

As Instituições analisadas estão localizadas em diferentes regiões do estado do Paraná – Brasil e possuem diferentes modelos de reserva de vagas. Como fonte de dados, foram utilizados documentos institucionais e realizadas entrevistas semiestruturadas com atores institucionais. Para análise, utilizou-se o Ciclo de Políticas e explorados os contextos da influência, da produção do texto e da prática das políticas de cotas nas cinco Instituições de Educação Superior (IES).

Os documentos selecionados como fontes primárias foram: processos institucionais que tratam sobre a política de cotas; relatórios sobre ingresso, evasão, origem dos estudantes; resoluções; atas; pareceres; relatórios das avaliações das políticas de cotas. Além disso, as entrevistas com os atores institucionais permitiram maior proximidade com o objeto pesquisado, possibilitando a compreensão dos posicionamentos, ideais e perspectivas daquelas e daqueles que traduziram na prática os documentos institucionais.

Nesta pesquisa, utilizou-se o Ciclo de Políticas proposto por Richard Bowe, Stephen J. Ball e Anne Gold (1992). Este método é amplamente discutido no mundo acadêmico e oferece importantes elementos conceituais que permitem compreender o processo de produção das

políticas, seus objetivos e resultados. O Ciclo de Políticas não tem a intenção de fazer apenas uma descrição, mas é uma maneira de pensar as políticas e saber como são feitas (Bowe et al., 1992).

Nesta abordagem, a implementação não acontece em um determinado momento, de forma delimitada e pontual. O que há é a política em atuação, ou seja, a política sendo vivida dentro dos espaços, pelos diferentes grupos envolvidos, podendo ser também encenada ou atuada de formas diferentes dentro de uma mesma Instituição. Para Stephen J. Ball, Meg Maguire e Annette Braun (2016), as políticas são personalizadas, construídas e reconstruídas pelos atores, por isso, elas são tidas como atuadas e não implementadas.

Nesse sentido, esta investigação considera que a política de cotas é feita pela e para a universidade, onde corpo docente, discente e comunidade, são atores e sujeitos; sujeitos e objetos da política. Isso possibilita entender como a política colocada em prática é um processo complexo, pois “[...] a atuação da política não é um processo simples e racional – embora, às vezes, ela é feita para parecer assim – e os seus resultados não são fáceis de se ler fora das origens da política” (Ball et al., 2016, p. 197).

Stephen Ball declara ainda que, de maneira geral, todas as políticas podem ter contextos dentro de contextos. Por exemplo, pode haver uma produção do texto dentro da prática, ou seja, à medida que uma política é vivida e atuada, pode haver a necessidade de novos materiais para orientação da prática (Mainardes & Marcondes, 2009). Dessa forma, é possível pensar as políticas de tempos em tempos, de acordo com as trajetórias e movimentos políticos e numa variedade de espaços.

Conforme o Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de São Carlos, foi mantido sigilo quanto ao nome das universidades e pessoas entrevistadas nesta pesquisa. Por isso, optou-se por designar as Instituições com nomes de personagens do livro *O Pequeno Príncipe* de Antoine de Saint-Exupéry: IES Serpente, IES Geógrafo, IES Rei, IES Astrônomo, IES Vaidoso. Tal definição deu-se por sorteio.

Foram realizadas vinte entrevistas nas cinco IES. A escolha das pessoas entrevistadas foi com base na participação e na atuação de cada ator no contexto da política de cotas. A cada pessoa entrevistada foi garantido o direito de sigilo da identidade, por isso, foi elaborada a Tabela 1 com os códigos para identificação:

**Tabela 1**

Identificação das pessoas entrevistadas conforme a Instituição

IES Serpente	IES Geógrafo	IES Rei	IES Astrônomo	IES Vaidoso
IES Serpente Entrevistado A	IES Geógrafo Entrevistada A	IES Rei Entrevistado A	IES Astrônomo Entrevistado A	IES Vaidoso Entrevistado A
IES Serpente Entrevistada B	IES Geógrafo Entrevistado B	IES Rei Entrevistada B	IES Astrônomo Entrevistado B	IES Vaidoso Entrevistado B
IES Serpente Entrevistada C	IES Geógrafo Entrevistado C	IES Rei Entrevistado C	IES Astrônomo Entrevistado C	IES Vaidoso Entrevistada C
IES Serpente Entrevistado D	IES Geógrafo Entrevistado D	IES Rei Entrevistado D	IES Astrônomo Entrevistado D	
	IES Geógrafo Entrevistada E			

Fonte: Adaptado de Souza (2018)

As falas dos atores institucionais foram analisadas segundo a metodologia da análise do conteúdo, proposta por Bardin (2011). Esta metodologia consiste no estudo do significado do que as entrevistadas e os entrevistados manifestaram em seus discursos, pela ausência ou presença de determinadas características no conteúdo da entrevista. Esta metodologia adota normas para extrair os significados temáticos, por meio dos elementos do texto.

Para realizar uma melhor compreensão das políticas de cotas das IES, foram analisados os documentos em interação com as entrevistas. Foi feita uma classificação com o intuito de fornecer uma representação simplificada dos dados brutos (Bardin, 2011). As questões norteadoras contemplaram os conceitos centrais encontrados no processo de atuação da política, conforme observado na Tabela 2:

**Tabela 2**

Sistematização das questões norteadoras na análise das políticas

<b>Questões Norteadoras da Análise</b>
Influências institucionais e sociais
Objetivo das discussões
Embates vivenciados
Modelo adotado
Dificuldades encontradas

Fonte: Adaptado de Souza (2018)

Acredita-se que tais procedimentos foram os que mais se aproximaram das necessidades desta pesquisa, pois permitiram desvelar questões afetas às políticas de cotas e possibilitaram a realização de novas reflexões acerca do objeto pesquisado, proporcionando o diálogo entre o dito e o vivido, o descrito e a realidade efetiva.

### **Análise da Política de Cotas a Partir do Ciclo de Políticas**

No início dos anos 2000, o Brasil encontrava um ambiente propício para as discussões sobre ações afirmativas, com um movimento oriundo das discussões iniciadas na década de 1990 e com a participação do Brasil na Conferência de Durban, em 2001. Importante salientar que o período pós-Durban representou um momento oportuno para a adoção de ações afirmativas para acesso à educação superior no Brasil.

As ações afirmativas tiveram seu início na Índia, onde foram implantadas com objetivo de garantir a ampla participação da população no Parlamento e no funcionalismo público, sendo adotada também a reserva de vagas na educação superior. Outros países como Nigéria, Malásia, África do Sul e Estados Unidos, também adotaram ações afirmativas. A experiência estadunidense é uma das mais polêmicas, especialmente pela tensão racial presente nesse país.

No Brasil, a adoção de cotas se deu mais visivelmente para acesso à educação superior. As primeiras iniciativas de IES discutindo e implantando cotas foram tomadas no âmbito do Estado, como foi o caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade Estadual do Norte

Fluminense. Posteriormente, outras IES também implantaram ações afirmativas/cotas, especialmente nas regiões nordeste, centro-oeste e sul.

No ano de 2012, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, atestou a constitucionalidade das cotas nas universidades públicas e a Lei 12.711, chamada Lei de Cotas, foi aprovada, estendendo a todo o sistema federal de educação superior, a reserva de vagas para estudantes negras e negros e estudantes de escola pública.

A discussão sobre a adoção de políticas afirmativas no estado do Paraná iniciou com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), no ano de 2001, quando a Instituição promoveu um seminário sobre o tema (Souza, 2016). Em agosto de 2002, foi instituída uma comissão institucional encarregada de propor políticas afirmativas (Bevilaqua, 2005b), que resultou na aprovação da Resolução nº 37/2004 do COUN/UFPR (UFPR, 2004). Houve embates, tanto nas discussões internas no tocante à implantação das cotas na UFPR, quanto em questionamentos sobre a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas.

No início de agosto de 2004, poucos dias antes da abertura das inscrições ao vestibular, o procurador da República Pedro Paulo Reinaldin protocolou em Guarapuava (250 quilômetros a oeste de Curitiba) uma ação civil pública contra as normas da UFPR, alegando incompatibilidade entre a reserva de vagas e o princípio constitucional da igualdade. A iniciativa do procurador teve grande repercussão na imprensa, mas não produziu consequências práticas. Em fevereiro de 2005, a Justiça Federal determinou a extinção da ação por razões formais. [...]. A ação foi considerada nula por ter sido proposta em Guarapuava, e não em Curitiba, sede da UFPR (Bevilaqua, 2005a, pp. 211-212).

Este ambiente mostrou-se propício para que as Instituições Estaduais de Educação Superior do estado iniciassem suas reflexões acerca do tema. Cada IES estadual do Paraná discutiu e implantou o sistema de cotas de forma diferenciada, considerando a autonomia universitária preconizada no artigo 207, da Constituição Federal do Brasil.

O estado do Paraná possui atualmente sete Universidades Estaduais e, destas, cinco implantaram cotas entre os anos de 2003 e 2008. As IES pesquisadas, aquelas que implantaram cotas até 2008, pertencem à Rede Estadual de Educação superior do Paraná e são mantidas pelo governo do estado.

O estado do Paraná está localizado na Região Sul do Brasil, fazendo limites com os estados de Mato Grosso do Sul (noroeste), São Paulo (norte) e Santa Catarina (Sul); e com dois países da América do Sul: Argentina (sudoeste) e Paraguai (oeste).

Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES), os dados de 2016 mostram que no Paraná, 20,3% das pessoas empregadas com mais de 14 anos possuem graduação completa (Paraná, 2016). Segundo o Censo 2010, 28,5% da população paranaense se autodeclara negra (IBGE, 2017), mas no ano de 2015 o número de pessoas matriculadas, autodeclaradas negras, nas Universidades Estaduais paranaenses, foi de 9.590, de um total de 72.162 matrículas, ou seja, 13,8% (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais [INEP], 2016). Nesse horizonte, surgiu o interesse em compreender o papel que a política de cotas representa para o estado do Paraná.

Estabelece-se, então, a análise do contexto que influenciou a discussão e produção do texto da política de cotas nas IES paranaenses. Inicialmente, foi realizada uma leitura flutuante dos dados coletados para a pesquisa, que permitiu sua organização. Posteriormente, estes foram codificados, classificados e categorizados. Finalmente, deu-se a interpretação referencial, que estabeleceu relações entre os dados e a fundamentação teórica do estudo.

A Tabela 3 apresenta os termos e expressões oriundas das entrevistas, e que são discutidas na análise que utiliza o Ciclo de Políticas.

**Tabela 3**

Termos e expressões identificadas por questão norteadora na análise do Ciclo de Políticas

<b>Termos e Expressões Norteadoras da Análise</b>	
<b>Questão Norteadora</b>	<b>Termos/Expressões</b>
Influências institucionais e sociais	Debate nacional Movimento Negro Manifestação de atores institucionais Escola pública Democratização
Objetivos das discussões	Inclusão do negro na universidade Democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública
Embates vivenciados	Racismo Qualidade Resistência Conservadorismo
Modelo adotado	Criou seu modelo próprio Modelo possível
Dificuldades encontradas	Dificuldades na produção do texto Condições de permanência Falta de avaliação/acompanhamento Sem dificuldades na execução

*Fonte:* Adaptado de Souza (2018)

Para melhor visualização das discussões da análise dos dados, cada questão norteadora será contemplada individualmente.

### **Influências Institucionais e Sociais**

A questão norteadora “Influências institucionais e sociais”, aponta que as discussões nos contextos macro (Brasil) e meso (Paraná/outras IES), exerceram forte influência à discussão sobre ações afirmativas nas IES pesquisadas. A presença de termos como Brasil, Paraná, nacional e universidades, mostrou como as dimensões contextuais exercem um papel fundante na adoção de políticas públicas.

Todos os depoimentos afirmaram que havia o reconhecimento da importância em contemplar esse debate no contexto da Instituição porque era um “debate nacional”, pois grande parte das universidades públicas, e até mesmo instâncias governamentais, estavam organizando debates sobre o tema, daí a importância em inserir o tema na própria IES.

As discussões sobre ações afirmativas tiveram seu início no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Entretanto, efetivamente, poucas foram as ações concretas adotadas nesse período. Já nos governos seguintes (Lula e Dilma), as ações afirmativas ganharam maior visibilidade e incentivo por parte do Estado (Feres Júnior et al., 2012).

No programa de governo de Lula, em 2002, havia um documento que abordava a redução das desigualdades raciais e de classe no Brasil. O documento Brasil sem racismo propunha ações afirmativas como “proteção às comunidades quilombolas, incentivos à empresas que desenvolvessem programas de inclusão racial, inserção de jovens e adultos negros nas universidades, entre outras” (Feres Júnior et al., 2012, p. 403).

Observa-se a ação do Estado brasileiro no incentivo de ações afirmativas também com o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), quando, em suas diretrizes, aponta que poderiam ser utilizados mecanismos efetivos de ação afirmativa para garantir o acesso equânime da população na educação superior (Brasil, 2007).

Mesmo assim, as ações desenvolvidas por parte do governo nesse período, não representaram claro posicionamento favorável à adoção de ações afirmativas, apenas indicações. No entanto, a falta de uma lei em nível federal que implantasse ações afirmativas não impediu que as universidades públicas iniciassem debates internos e adotassem ações afirmativas para ingresso na educação superior.

Assim como no caso das IES pesquisadas, muitas instituições brasileiras adotaram o sistema de reserva de vagas por decisões internas, o que confirma que a decisão das ações afirmativas não é exclusiva do nível governamental (Feres Júnior et al., 2012). “Programas de ação afirmativa se espalharam rapidamente pelo sistema público de universidades, primeiro em universidades estaduais e depois em federais, que foram mais lentas em adotar esse sistema” (Feres Júnior et al., 2012, p. 406).

Conforme apontado ao longo deste estudo, a iniciativa de adoção de política de cotas se deu, em grande parte, pelas próprias IES, contudo, não se pode negar que as ações externas exerceram influência, quando a sociedade colocou em pauta a discussão da adoção de algum tipo de ação afirmativa. Isso mostra como os acontecimentos à nível nacional podem influenciar mudanças nas universidades, ou seja, confirma as influências que os contextos macro e micro exercem entre si.

“Movimento Negro” também foi uma expressão presente na análise do conteúdo. Com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o diálogo entre o Movimento Negro e as instâncias de decisão aumentou, aproximando o Movimento da academia. É possível observar essa aproximação especialmente na IES Serpente, pois a discussão sobre reserva de vagas iniciou-se a partir de reivindicações do Movimento Negro junto à administração universitária.

Com base nos documentos analisados, pode-se dizer que o Movimento Negro teve participação nas discussões iniciais, enquanto elemento desencadeador dos debates, apenas na IES Serpente. Nas IES Geógrafo, Rei e Astrônomo, houve a participação do Movimento Negro somente quando as discussões já estavam em curso. Na IES Astrônomo, essa participação foi de maneira mais tímida e na IES Vaidoso, não houve nenhuma participação do Movimento.

A expressão “manifestação de atores institucionais” aparece nos depoimentos e é possível observar essa influência também nos documentos. Dentre estes atores, estão docentes, reitoras e reitores e conselheiras e conselheiros (Comissão de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE, Conselho Universitário – COU) que atuaram no sentido de inserir a temática na ordem do dia.

Fundamental considerar que os Conselhos Superiores das instituições podem ser entendidos como arenas políticas, permeadas por disputas e enfrentamentos na construção de políticas educacionais, uma vez que sua composição contempla diferentes vozes da comunidade universitária (Bueno, 2015) e (Batista, 2015).

Nesse sentido, as conselheiras e os conselheiros podem ser definidos como “[...] atores estratégicos na consulta e deliberação para a formulação e a aprovação dos textos que regulam o Programa de Ações Afirmativas e as Ações de Permanência” (Bueno, 2015, p. 87). Estes atores influenciaram na formulação e nas metas dos programas, pois estiveram envolvidos com a criação e recriação da política, formando redes complexas na atuação da política (Bowe et al., 1992; Ball et al., 2016).

Nos dados coletados, verificou-se que os atores que articularam a discussão e produção do texto da política de cotas das IES pesquisadas, exerciam papéis influenciadores na Instituição e/ou faziam parte de movimentos sociais e contribuíram para a mobilização acerca da adoção de ações afirmativas. Na Tabela 4, é possível observar os cargos ocupados ou funções exercidas pelos atores institucionais.

Tabela 4

*Cargo ocupado pelas pessoas entrevistadas nos contextos da influência e produção do texto da política de cotas*

<b>Cargo Ocupado Pessoas Entrevistadas à Época das Discussões</b>	
Pró-Reitorias/Cargos relacionados	5
Conselheira ou Conselheiro (CEPE/COU)	3
Não tinha cargo/Docente	3
Colegiados/Setores/Departamentos	1
Reitoria ou Vice-Reitoria	1

*Fonte:* Adaptado de Souza (2018).

Importante observar que os atores institucionais ocupavam cargos diferenciados na IES, desde docência até Reitoria, e todos foram relevantes para iniciar as discussões internas afetas às ações afirmativas.

“Escola pública” também apareceu como expressão recorrente que influenciou as discussões nas IES, com viés de “democratização” do acesso à educação superior. A política de reserva de vagas é uma possibilidade de democratização da educação superior, uma vez que oferece condições mais igualitárias para aqueles que vivenciam a desigualdade social e educacional. No entanto, a democratização precisa vir acompanhada da igualdade para que se atinjam os ideais de democracia. Para Marcel Crahay (2002), a ideologia da igualdade de oportunidades é elitista, entretanto, quando vem acompanhada pela preocupação com a igualdade dos resultados, conduz à medidas de democratização do ensino.

Para José Dias Sobrinho (2010), a democratização da educação vai além de políticas de ingresso, ampliação de vagas e condições de permanência, pois, estas são apenas faces de um processo mais amplo. Os valores sociais e humanos que as ações afirmativas trazem são inegáveis, mas não alteram as relações institucionais e pedagógicas verticalizadas, já que não constroem um novo tipo de instituição e currículos.

Assim, ao pensar democratização, é necessário pensar também questões atreladas à estrutura institucional, como currículos e processos de avaliação (Dias Sobrinho, 2013). Isso mostra que para haver uma verdadeira democratização, é necessário romper com a lógica da produção de conhecimentos elitizados que, historicamente, atendem às necessidades das classes que se mantêm no poder, e construir um novo paradigma, onde a cultura e tradição das minorias sejam valorizadas, no sentido de promover uma nova sociedade.

### **Objetivos das Discussões**

Nesta questão norteadora, duas expressões foram preponderantes, “inclusão do negro na universidade” e “democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública”. No entanto, em todo o estado do Paraná, apenas as IES Serpente e Rei incluíram cotas raciais em suas reservas de vagas, as demais tiveram seu foco em estudantes de escola pública.

Na IES Serpente, cujo debate iniciou em 2002, as cotas raciais foram o objetivo desde o início. Nesta IES, houve intensa participação do Movimento Negro, que fez o contato inicial propondo o debate. As sugestões foram acolhidas pela administração e incluídas nos Conselhos Superiores. No decorrer dos debates, aventou-se a reserva de vagas também para estudantes oriundos de escola pública.

Na IES Rei o movimento foi ao contrário. A discussão iniciou em meados de 2004, com indicação de matéria no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), apresentada pelo conselheiro representante discente, com o objetivo de democratizar o acesso para estudantes oriundos de escola pública. Somente no decorrer dos debates a cota racial foi considerada.

Nas IES Geógrafo e Astrônomo, a cota racial esteve em pauta, mas foi voto vencido. O processo de discussão sobre o sistema de cotas na IES Geógrafo iniciou em 2004 com eventos que envolveram a comunidade universitária, cujo objetivo foi refletir sobre a inclusão social e adoção do sistema de cotas raciais. No entanto, somente em meados de 2008 foi aprovada a resolução de reserva de vagas para estudantes em vulnerabilidade social, ou seja, estudantes que comprovassem, no ato da matrícula à Comissão de Aferição, desvantagem econômica. O objetivo, ao implantar a cota social, foi atender a uma parcela da população com dificuldades financeiras e que, por isso, têm reduzidas suas chances de ingresso na educação superior.

O debate foi iniciado na IES Astrônomo em 2007, por sugestão de um professor da instituição. Na minuta inicial de resolução para política de cotas, constava a reserva de vagas nos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, sequenciais e de especialização para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública, dentre estes, negros e indígenas. No entanto, a cota racial foi retirada de pauta e foi aprovada somente a reserva de vagas para estudantes de escola pública.

Já na IES Vaidoso, o objetivo foi somente o ingresso de estudantes oriundos de escola pública. A discussão iniciou em 2008, no âmbito da Diretoria de Concurso Vestibular, com objetivo de possibilitar, a qualquer curso da instituição, o acesso de estudantes de escola pública. A minuta de resolução foi encaminhada às coordenações de curso, colegiados e departamentos para aprovação ou sugestões, e foi aprovada no mesmo ano.

Como é possível observar, três das cinco IES pesquisadas adotam cotas apenas para estudantes de escola pública, desconsiderando a questão da pessoa negra na sociedade. No entanto, estudos como os de Pacheco e Silva (2007), apontam que a desigualdade social é agravada pelo

componente racial e que a adoção de cotas é a maior e mais efetiva ação para o enfrentamento da desigualdade já trazida para debate público.

Munanga (2007), explica que grande parte da população justifica as desigualdades pelo tripé educação-pobreza-mobilidade social e, neste cenário, a discriminação racial nunca é trazida como causa para essas desigualdades. Para o autor, a falta de consideração da discriminação racial como fator preponderante na discussão sobre cotas é um fator complicador para a redução das desigualdades acumuladas ao longo dos séculos.

Para Silva e Pacheco (2013), a ausência de pessoas negras na universidade incide diretamente na produção de conhecimento, resultando em uma academia com visão restrita. Afinal, “uma universidade menos elitizada, com uma composição de seu corpo docente, técnico administrativo e de estudantes semelhante à composição da nação, resulta também em uma universidade de maior qualidade” (Silva & Pacheco, 2013, p. 103).

Importante destacar que a inclusão da pessoa negra na universidade também perpassa o viés da permanência, para além de ações econômicas. A inclusão da pessoa negra na universidade requer ações de combate ao racismo e respeito às diferenças, trazendo a diversidade como pressuposto essencial da população brasileira (Silva & Pacheco, 2013), além de mudanças no contexto acadêmico e nas relações pedagógicas no contexto universitário.

Em relação à “democratização do acesso à universidade para estudantes de escola pública”, a política de cotas se destaca como uma possibilidade para a democratização do acesso à educação superior para aquelas pessoas historicamente (auto)excluídas. O número de estudantes de escola pública que ingressam na educação superior, especialmente em cursos mais elitizados, ainda é reduzido, mas já é mais expressivo que antes das cotas.

Machado e Magaldi (2016), explicam que uma educação básica de qualidade dará maiores condições de acesso a educação superior. Para as autoras, como a sociedade atual ainda está longe desse ideal, a discussão em torno da política de cotas raciais no Brasil “surge como uma tentativa de dar condições àqueles que não estão em pé de igualdade com os demais, importante para a política e também para o amadurecimento das ideias presentes na sociedade” (Machado & Magaldi, 2016, p. 282).

A política de cotas exerce um papel fundamental para o acesso a educação superior neste momento histórico em que a educação está fragilizada por políticas públicas incipientes. Assim, a elevação da qualidade da educação básica é um aspecto essencial que necessita ser considerado para a verdadeira democratização da educação.

### **Embates Vivenciados**

Com relação à questão norteadora “embates vivenciados”, que influenciaram a política de cotas nas IES, os termos identificados com maior recorrência nos depoimentos e documentos foram “racismo” e “qualidade”; já os termos “resistência” e “conservadorismo” surgiram apenas nos depoimentos.

O Brasil vem passando por um lento processo de mudança do pensamento no que diz respeito às relações sociais (Heringer, 2002). O reconhecimento da presença do preconceito e do “racismo” ainda são temas que geram desconforto em grande parte das pessoas. Quando esta questão foi trazida à tona, muito conhecimento se produziu, opiniões e percepções foram refletidas e medidas para desconstrução do racismo foram adotadas em diversos contextos. Evidentemente que isso não erradicou o racismo, mas proporcionou um novo pensamento sobre o tema.

Nas décadas que precederam as discussões sobre ações afirmativas, especialmente para acesso às universidades brasileiras, havia um silenciamento sobre racismo, pois em toda a sociedade pairava o discurso de que, no Brasil, a discriminação não era como em outros países, nem este era representado pelo ódio entre raças ou até mesmo por atos de violência (Contins & Sant'ana, 1996;

Fernandes, 1972; Guimaraes, 2015; Kawakami & Jodas, 2013; Oliven, 2009; Rodrigues, 2011). No entanto, com o estabelecimento de cotas, os preconceitos foram revelados de diversas formas.

Isso pode ser observado nos debates sobre a política de cotas raciais na IES Serpente e Rei, pois esses foram e ainda são muito acirrados em virtude da não aceitação do critério racial na reserva de vagas. Trabalhos como o de Lima, Neves, Bacellar e Silva (2014), mostram o aumento da não aceitação das cotas na educação superior após sua implantação. A pesquisa mostra que, antes do sistema de reserva de vagas ser adotado, havia resistência para cotas raciais e sociais, mas essa resistência aumentou em relação às cotas raciais após a implantação.

Na IES Rei, as cotas raciais somente foram aprovadas na última reunião do ano do Conselho Universitário (COU), com diferença de apenas um voto, ao final de uma reunião de quase 10 horas de duração. Isso mostra que valores e posicionamentos daqueles que aprovam ou não as leis, interferem diretamente na realidade da população. Neste caso, trata-se de gestoras e gestores institucionais, representações em conselhos universitários, pessoas que exercem funções que demandam decisões na realidade universitária.

Em cenários como esse, ficam claras as tensões existentes entre frentes mais progressistas e outras mais conservadoras nas IES e que o racismo, enquanto construto histórico, precisa ser desconstruído urgentemente para que seja possível compor uma nova sociedade.

É possível perceber nos documentos e depoimentos da IES Geógrafo que demorou mais de três anos para se chegar a um consenso sobre a reserva de vagas, em virtude da não aceitação da cota racial. Isso foi observado especialmente quando da criação, pela instituição, de uma Comissão para realizar estudos sobre a implantação de cotas. Essa comissão gerou dois relatórios: um favorável à implantação de cotas sociais e raciais, assinado pela maioria dos membros; e outro contrário à implantação de cotas, assinado por um membro da comissão que não concordava com nenhum tipo de cota. Essa divergência favoreceu a implantação apenas de cotas sociais, pois, o discurso se fortaleceu na questão da exclusão social e econômica.

Originalmente, as ações afirmativas estavam centradas na questão de raça, mas quando as primeiras discussões foram iniciadas no Brasil, esta foi silenciada com grande força sob o argumento da questão social. Isso levou muitas IES a instituírem cotas para estudantes de escola pública, com entendimento de que a dificuldade no acesso a educação superior no Brasil, se dá, prioritariamente, pela baixa qualidade da escola pública (Santos et al., 2013).

É de conhecimento que a educação básica pública brasileira possui uma qualidade bastante aquém daquela necessária para promover a apropriação plena dos conhecimentos historicamente produzidos, que favorecem o ingresso na educação superior. Sob esse argumento, algumas IES entenderam que não poderiam se furtar ao seu papel de inclusão social, uma vez que as cotas chamadas sociais já estavam em curso.

Logicamente que o ideal é que houvesse investimento suficiente na educação básica para uma educação pública de qualidade, além de investimento na educação superior e número de vagas suficiente para todas as pessoas que desejassem nela ingressar. Contudo, se a realidade não é esta, as IES devem considerar seu papel social e agir no nível que cabe a elas. Nesse sentido, a crítica aqui estabelecida gira em torno da supressão da questão racial nos debates sobre cotas nas IES pesquisadas.

Tais ideias se evidenciaram na IES Astrônomo. Neste caso, foi instituída uma Comissão para Estudos e Elaboração de Políticas Afirmativas, que encaminhou uma minuta que propunha cotas para estudantes de escola pública, dentre estes, negros e indígenas. No entanto, após apreciação da minuta pelos conselhos superiores, a reserva de vagas para negros e indígenas foi retirada de pauta. Afirmou-se que os indígenas já estavam sendo atendidos pela Lei Estadual 13.134/2001, e, com relação às vagas para negros, apontou-se que havia projetos de lei no Congresso Nacional pensando

cotas raciais nas universidades federais, e, além disso, as instituições que haviam adotado esse sistema, estavam respondendo a inúmeros processos.

Aquí, novamente, pode-se notar o papel que os gestores desempenham na instituição (Bueno, 2015, p. 87). Mesmo que as demandas venham de fora da esfera administrativa institucional, da sociedade civil e/ou da comunidade universitária, as decisões são tomadas no âmbito dos Conselhos e a formulação e aprovação dos textos estão submetidas a esses órgãos. Uma característica importante da IES Astrônomo é que, mesmo que tenha havido alguma indicação de cota racial, não houve embates, discussões ou argumentações mais acaloradas que impedissem que a questão racial fosse retirada de pauta. Conforme os depoimentos, “apenas não se viu necessidade em implantá-la” (IES Astrônomo – Entrevistado C).

Na IES Vaidoso, houve manifestação da reitoria para a democratização da universidade para estudantes de escola pública, pois, em um levantamento, foi observado que nos cursos mais concorridos e elitizados não havia estudantes de escola pública. Paiva e Almeida (2010), registram em sua pesquisa que, parece haver maior sensibilidade à pobreza que à desigualdade racial entre os membros da comunidade universitária de IES que possuem ações afirmativas, e isso frequentemente resulta na opção pela cota para estudantes de escola pública.

Nesta IES, não foi levantada a hipótese de cotas raciais, porém, nos depoimentos foram encontrados argumentos de que a questão racial seria atendida com as cotas para escola pública. Embora seja apontado que a questão racial seria atendida pela cota social, esse não é um “mecanismo eficaz de inclusão de grupos étnico-raciais discriminados” (Daflon et al., 2013, p. 311), pois a adoção de ações afirmativas que tomam diferentes critérios (raça ou classe) conduz a resultados muito diferentes entre si.

Em relação à “qualidade”, este termo esteve presente nos depoimentos de todas as entrevistadas e entrevistados. A grande preocupação com a queda da qualidade das IES está registrada nos processos e foi reiterada em todas as entrevistas. Daflon e Feres Júnior (2013), apresentam um importante estudo onde trazem dados sobre essa relação “qualidade x cotas”. A pesquisa apresenta dados referentes aos anos de 2012/2013 e mostra que, quanto mais alto o Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição, maior resistência existe com relação à reserva de vagas. Em IES com IGC 4 e 5, a resistência é ainda maior em relação às cotas raciais.

A referida pesquisa apontou que somente após a implantação da Lei 12.711/2012 as IES federais apresentaram um aumento nas cotas raciais em comparação às sociais. Isso quer dizer que antes da chamada Lei de Cotas, as IES com maior IGC, que possuíam reserva de vagas, davam preferência às cotas sociais e, após a lei, houve a obrigatoriedade na reserva de vagas raciais, daí o aumento nesse tipo de cota (Daflon & Feres Júnior, 2013). Isso indica que a preocupação com a redução da qualidade da instituição não é algo exclusivo das paranaenses:

Atualmente, inúmeras pesquisas contrariam o senso comum inicial e comprovam que os estudantes ingressantes por sistemas de reserva de vagas têm acompanhamento médio igual aos não cotistas. Até mesmo a Revista Veja, tradicional por sua característica opinativa, declaradamente contrária ao sistema de cotas (Daflon & Feres Júnior, 2012), na edição nº 2.543, de 16 de agosto de 2017, traz em matéria de capa O avanço das cotas, onde apresenta mitos que desmontam os argumentos de que as cotas poderiam, de alguma forma, baixar o nível de qualidade das universidades (Bustamante et al., 2017).

Isso ressalta que a preocupação com a qualidade da instituição no processo de discussão das políticas de cotas, era um argumento firmado mais no senso comum (uma vez que não era possível fazer uma previsão futura dos resultados) do que uma hipótese científica. E esse argumento foi desconstruído com o passar dos anos e com o acompanhamento criterioso da política de cotas.

O termo “resistência”, presente nos depoimentos, refere-se à oposição na adoção de política de cotas, e não ao fortalecimento dos grupos para a luta, como também pode ser compreendido.

Dentre os argumentos encontrados para a “resistência” e o “conservadorismo” em relação às cotas, os que estão mais presentes são o da meritocracia, ampliação do racismo e sentimento de inferioridade daqueles que se utilizassem das cotas. Estes argumentos foram amplamente utilizados pelas pessoas contrárias às políticas de cotas.

Para Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), é possível que essa resistência para a modalidade de cotas raciais esteja ancorada na ideia de democracia racial, que por muitos anos foi um dos pilares da nação brasileira. Outro fator ligado à resistência e conservadorismo de muitos atores envolvidos nos debates, se justifica pela afirmação de importação desse modelo de política pública de outros países, com argumento de que no contexto brasileiro a reserva de vagas na educação superior poderia não ter resultados positivos (Haas & Linhares, 2012).

Outro fator que justifica a resistência e o conservadorismo é que, a universidade sendo uma organização social que possui práticas instituídas, entendidas como cultura institucional de resistência, mostra-se contrária às demandas de adaptação que o sistema de cotas traz (Silveira et al., 2013).

Observou-se nos contextos da prática e produção do texto, que as influências externas exerceram um importante papel para a adoção de ações afirmativas nas IES paranaenses. As instituições estavam concatenadas às transformações de ordem macro e voltadas a implantar ações para redução das desigualdades. A motivação para a implantação de cotas e o objetivo de cada instituição foi diferente, o que levou a resultados distintos em cada realidade.

Tais diferenças nas intenções de cada IES se revelaram nos modelos de política de cotas adotadas e se deveram aos embates e dificuldades encontrados nos processos decisórios. Este panorama indica que as relações e influências existentes nos contextos onde as instituições estão inseridas, exercem papel fundamental na adoção de programas e se reverberam no interior das universidades, por meio de seus atores institucionais.

### **Modelo Adotado**

Analisando a questão norteadora “Modelo adotado”, verificou-se que as pessoas entrevistadas apontaram que cada IES “criou seu modelo próprio”. As políticas afirmativas não dizem explicitamente o que e como fazer. O conceito de política afirmativa indica caminhos que podem ser seguidos, assim, o que e como cada instituição delineou suas ações afirmativas, está relacionado ao contexto histórico, concepções, recursos, etc. Para Ball, Maguire e Braun (2016, p. 15), “a política não é ‘feita’ em um ponto no tempo; [...] é sempre um processo de “tornar-se”, mudando de fora para dentro e de dentro para fora. É analisada e revista, bem como, por vezes, dispensada ou simplesmente esquecida”.

Em estudo realizado por Daflon, Feres e Campos (2013), no ano de 2013, 70 universidades públicas brasileiras adotavam ações afirmativas: 85% possuíam sistema de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas para egressos de escola pública; 58% das universidades tinham ações voltadas para pretos e pardos; e 51% das instituições contavam com ações afirmativas para indígenas. Além destas, o estudo cita ações voltadas para pessoas com deficiência e outros grupos específicos, tais como:

[...] participantes de programas de formação em licenciatura indígena [...], outros grupos compostos por nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, pessoas de baixa renda, pessoas originárias de comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres (Daflon et al., 2013, pp. 309-310).

As IES analisadas nesta pesquisa também refletem essa diversidade de modelos, pois, cada uma desenhou sua política conforme as condições e realidade em que estavam inseridas. Na fala das pessoas entrevistadas, o modelo de política afirmativa adotado foi o “modelo possível”.

Em sua primeira Resolução, a IES Serpente destinou o máximo de 40% das vagas para estudantes que tivessem cursado o ensino fundamental II e médio em escola pública e, destas, até 20% para pessoas negras. Em Resolução publicada em 2017, os percentuais foram revistos, sendo que 45% do total de vagas foram destinados para cotas nos concursos vestibulares e Sistema de Seleção Unificada (SISU), destas: 20% para estudantes de escola pública, 20% para pessoas negras, oriundas de escola pública e 5% para pessoas negras com outros percursos de formação.

Na IES Rei, inicialmente, foi destinada a cota de 10% das vagas para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública e, no mínimo, 5% das vagas para pessoas negras que tivessem cursado o ensino médio em escola pública. A Resolução estabelecia ainda, que esses limites mínimos seriam aumentados em 5% a cada ano de duração da política para estudantes de escola pública e 1% para estudantes negros. Em nova Resolução de 2013, os percentuais de cotas dos vestibulares ficaram estabelecidos em 50% para estudantes que tenham cursado de forma integral o ensino fundamental e médio em escola pública, e, destas, 10% para estudantes negras e negros.

A IES Geógrafo estabeleceu cotas sociais de 20% em seus exames vestibulares para candidatos que tivessem cursado integralmente o ensino fundamental e médio em escola pública.

Na IES Astrônomo, na primeira Resolução referente às cotas, foram destinadas 20% das vagas anuais de cada curso, turno e local de funcionamento para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública. No ano de 2014, a IES modificou seus processos de seleção: 50% pelo sistema do governo federal, o SISU, e 50% por processos seletivos próprios, sendo que o sistema de cotas (escola pública) foi mantido apenas para o SISU, em 20%.

Cabe ressaltar um ponto em comum entre a IES Geógrafo e Astrônomo: todas as pessoas aprovadas são dispostas em lista única, conforme desempenho, até o limite de 80% das vagas, sendo que os 20% restantes das vagas são preenchidas por cotistas em ordem de classificação, o que permite que a pessoa que optou pelas cotas possa ingressar na educação superior na ampla concorrência, se obtiver nota suficiente.

A IES Vaidoso, definiu o percentual de 40% das vagas em cada curso para estudantes que tivessem cursado o ensino fundamental II e médio em escola pública. Em 2013, a IES também aderiu ao SISU em 50% de suas vagas e manteve 50% para processos seletivos próprios. Nesta instituição, 25% das vagas são reservadas ao sistema de cotas para pessoas oriundas de escola pública e 25% vagas para ampla concorrência, tanto no SISU quanto nos processos seletivos próprios. Outra alteração foi a exigência somente do ensino médio em escola pública para estudantes cotistas.

Frente aos dados, observou-se que as IES Geógrafo e Astrônomo possuem os menores índices de percentuais de reserva de vagas dentre as universidades analisadas. Entendendo-se que as cotas favorecem a democratização da educação superior (Souza & Brandalise, 2016), a redução no número de vagas reservadas diminui a possibilidade de democratizar o acesso, ou seja, embora haja uma reserva de vagas, essas podem ser insuficientes para propiciar grandes alterações na estrutura social.

### **Dificuldades Encontradas**

Na questão norteadora “dificuldades encontradas” na execução da política, foi possível observar que houve “dificuldades na produção do texto” que implantou cotas nas IES. Os textos da política de cotas nas IES investigadas são representados pelas Resoluções Universitárias e Portarias que, assim como outras legislações, apresentaram contraditoriedade e presença de termos resultantes

das disputas e acordos presentes no momento de sua formulação, e que apresentaram consequências que puderam ser observadas na prática vivenciada diariamente.

Na IES Serpente, foi observada uma dificuldade em relação ao texto escrito. Uma entrevistada relatou que, no dia da votação do texto da política de cotas no Conselho Universitário, docentes e Movimento Negro estavam na luta, motivando os presentes e acabaram não percebendo a forma como o texto foi escrito e aprovado.

E se colocou uma palavrinha, que é a palavra *até*. Ou seja, *até 40%* e *até metade* das vagas para negros. Essa palavra, *até*, significa proporcionalidade<sup>1</sup> ao número de inscritos. Isso não foi debatido, não foi discutido antes e durante a reunião (IES Serpente – Entrevistada B, 2016).

A entrevistada explica que, pessoas que apoiavam a política, só perceberam essa questão na ocasião do primeiro vestibular com cotas, pois havia apenas duas pessoas cotistas negras ingressantes no curso de Medicina, quando eram esperados 16.

Ficamos surpresos quando notamos que ingressaram somente dois. Foi a partir daí que nos disseram “Não, é proporcional ao número de inscritos, então vai depender do número de inscritos” (IES Serpente – Entrevistada B, 2016).

Na IES Geógrafo, a produção do texto demandou tempo, considerando as particularidades que o modelo adotado possui. A Resolução que implantou o sistema de cotas foi aprovada em 2007, no entanto, a Resolução que estabelecia os critérios para regulamentação e implantação das cotas foi aprovada somente no ano seguinte e a Resolução e Portaria com os procedimentos operacionais foram aprovadas em 2009.

A mora na escrita da legislação institucional que implantou a política de cotas na IES Geógrafo, está relacionada ao modelo de cotas sociais da instituição. Nesta IES, a cota social é destinada a estudantes que tenham estudado o ensino fundamental e médio completos em escola pública e cujas famílias tenham renda per capita de até 1,5 salário mínimo nacional. Isso demandou a elaboração de critérios, formulários e procedimentos para organizar o processo e evitar fraudes.

Dentre as dificuldades encontradas, surgiu nos depoimentos uma questão bastante relevante quando se trata sobre política de cotas: as “condições de permanência”. Na IES Geógrafo, na fase de produção do texto, o relator da minuta da resolução apontou em seu relato a falta de proposição de ações de acompanhamento. Na minuta constava a expressão “estudantes em desvantagem socioeconômica” e, nesse raciocínio, as pessoas ingressantes por cotas não teriam condições próprias financeiras para permanecer na educação superior. Para o relator, a falta de apoio certamente resultaria em evasão.

Os processos da IES Vaidoso mostraram um embate dessa mesma natureza. Nas primeiras minutas constava um artigo que atribuía à universidade a responsabilidade de destinar recursos financeiros e implementar medidas de apoio e acompanhamento sociopedagógico. Esse artigo foi retirado após um parecer da assessoria jurídica da IES, o qual é composto por vários questionamentos. Um dos trechos do parecer diz:

Ora, qual é o fundamento legal para que a universidade destine recursos financeiros aos cotistas? Será que uma previsão desta natureza não extrapola os fins da universidade? Será que com esta destinação a IES Vaidoso deixará de ser uma instituição de educação superior para ser uma instituição assistencialista? Estes

---

<sup>1</sup> Nos documentos pode-se observar que essa característica da proporcionalidade esteve presente tanto na IES Serpente quanto na IES Rei, em suas primeiras resoluções. Com as alterações posteriores, essa condição foi retirada, permanecendo um índice fixo de cotas.

recursos serão provenientes de que orçamento? Próprio? [...]. Com relação as medidas de apoio e de acompanhamento sociopedagógico, entende ser necessário fazer menção de como se dará. Simplesmente fazer uma previsão sem que se tenha a forma de concretizá-la, não faz sentido.

Ball (1994) afirma que a análise do contexto da produção do texto de uma política busca compreender os aspectos essenciais desta. Isso leva à elucidação da compreensão de homem, de mundo e de sociedade presentes no texto político. Nesse trecho, percebe-se o tom de contrariedade e de resistência, que traz como pano de fundo a não compreensão do que são, porque são necessárias as cotas e qual a função das ações de acompanhamento e permanência, bem como a função social da educação. O relato foi considerado pelos responsáveis pela produção do texto e, conforme apontado, a questão da permanência foi retirada, não aparecendo na produção da resolução do sistema de cotas da IES Vaidoso.

O sucesso precisa ser a consequência do acesso. Para Janoário (2013), acesso e permanência são questões que caminham lado a lado, daí a pertinência em falar sobre propostas que aumentem o número de estudantes capazes de ingressar, permanecer e concluir os cursos de graduação nas universidades públicas. O acesso é um primeiro passo para a democratização da educação superior, contudo, a permanência é condição preponderante para que a verdadeira democratização aconteça e, para isso, é necessária a existência de ações institucionais.

Nos textos escritos e aprovados, referentes à política de cotas nas IES analisadas, não existem menções sobre ações concretas que favoreçam a permanência. Nas resoluções que implantaram as cotas de todas as instituições, havia um artigo que tratava sobre o acompanhamento e avaliação da implementação do sistema de cotas, mas esse acompanhamento não implicava nenhuma ação para favorecer a permanência e, sim, uma forma de avaliar a eficácia e eficiência das cotas.

Para Dias Sobrinho (2010), o principal fator que dificulta a permanência na educação superior é a vulnerabilidade da população brasileira e permanência, perpassa questões como alimentação, transporte, moradia e aproveitamento educacional. Segundo Souza (2012), outros aspectos também podem ser destacados como fundamentais para que haja permanência com qualidade, são: biblioteca com acervo atualizado, corpo docente qualificado, incentivo à pesquisa, incentivo aos esportes, realização de encontros e simpósios, maior atenção, por parte dos gestores, aos cursos com menor concorrência nos concursos vestibulares (licenciaturas e noturnos), adequação das propostas pedagógicas dos cursos (prática profissional), aumento do número de vagas, oferta de aulas para adaptação de conteúdos a estudantes ingressantes, ações institucionais contra o preconceito e discriminação com pessoas negras, maior divulgação dos cursos para estudantes do ensino médio, entre outras ações.

Ainda em relação às “dificuldades encontradas”, dos depoimentos emergiram as expressões “falta de avaliação/acompanhamento” e “sem dificuldades na execução”. As considerações sobre estas duas expressões, nesta análise, se mesclam em virtude da ausência de avaliação. Todos os depoimentos que apresentaram essas expressões fazem parte da IES Astrônomo e Vaidoso.

Zoninsein (2006) atenta para a importância de existirem programas de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas para propiciar a permanência com qualidade de estudantes cotistas na educação superior. Para o autor, cabe às instituições implantarem processos avaliativos e de acompanhamento da política no meio universitário, a fim de garantir a efetividade da política.

Também o Ministro Lewandowski (2012, p. 47), em seu relato sobre a ADPF 186, afirma que as políticas afirmativas “(iii) [...] preveem a revisão periódica de seus resultados”. Ainda destacando a importância de mecanismos de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas, a Lei 12.711 (Brasil, 2012a), em seu artigo 6º, cita que a política será avaliada e o Decreto 7.824/2012

(Brasil, 2012b), em seu artigo 6º, institui o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. Isso mostra que há reconhecimento sobre a importância dos processos de avaliação.

Todas as universidades que fizeram parte desta pesquisa, em suas resoluções de implantação do sistema de cotas, fizeram a previsão de avaliação e acompanhamento. Contudo, não foram todas que efetivamente acompanharam a política: três instituições fizeram avaliação, sendo que apenas duas avaliaram no sentido de acompanhamento periódico. Esse é um dado preocupante quando se fala em política pública, pois, tais processos avaliativos fomentam as discussões no campo acadêmico, científico e político, a fim de se compreender o impacto das políticas públicas e, especificamente, das políticas educacionais, na democratização da educação superior.

Santos (2013) cita o receio de tornar públicos os resultados negativos ou ainda, a reação da mídia/comunidade universitária frente aos resultados. No entanto, a avaliação potencializa a democratização da universidade (Andrade, 2010), por isso, “faz-se urgente compreender a avaliação da política de cotas como um processo inerente à implementação da política” (Souza, 2018, p. 208).

A avaliação de políticas públicas deve existir no sentido de possibilitar o fortalecimento e a recondução dos caminhos. Quando realizada de forma consciente, a avaliação traz benefícios, tais como a compreensão sobre o objeto avaliado, o reconhecimento das fragilidades existentes, permitindo uma retomada dos objetivos iniciais e novas definições no processo de gestão. “Avaliar essas políticas é não apenas uma tarefa técnica, mas também uma atividade política por excelência” (Neves et al., 2016, p. 156).

Costa Neto (2015), em artigo que analisou IES federais no tocante à operacionalização da Lei 12.711, em relação ao acompanhamento e avaliação da política de reserva de vagas, constatou a inexistência de relatório de monitoramento, acompanhamento e avaliação, sem justificativa do MEC para a não realização. Na pesquisa, Costa Neto aponta que, em algumas IES, as vagas destinadas para pessoas negras e/ou de escola pública não foram completamente preenchidas, sendo, então, revertidas para a o sistema universal, “demonstrando que a ausência de divulgação está na não efetividade do programa” (Costa Neto, 2015, p. 01).

Quanto à essa afirmação de Costa Neto, destaca-se, mais uma vez, a tensão que envolve a avaliação de política de cotas e a resistência em divulgar resultados negativos. As tensões, conflitos e ambiguidades se refletem na não-realização destas avaliações. As forças que se contrapõem no ambiente político, as alianças, a concepção de democratização do Estado, impõem que a avaliação seja compreendida enquanto instrumento político (Dias Sobrinho, 2003a, 2003b, 2004; Lobo, 2007). Nesse sentido, a avaliação da política de cotas deveria servir para desvelar questões relacionadas ao seu funcionamento para que fossem aprimoradas, de forma que os recursos públicos fossem destinados efetivamente para promoção da igualdade.

Embora, parte dos entrevistados, tenham mencionado, em seus discursos, que a política é efetiva e atende ao que foi proposto e, talvez, por isso não necessite de avaliação, no processo de coleta e análise dos dados, foi possível observar que a política de cotas ainda não está plenamente incorporada, compreendida e aceita pela totalidade da comunidade universitária, que reflete a sociedade mais ampla.

As universidades têm papel decisivo na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Para isso, é necessário que haja mais que políticas de acesso, sendo fundamental que as IES incorporem políticas de assistência, monitoramento e acompanhamento dos estudantes, para que as cotas sejam verdadeiramente instrumentos de democratização.

Nos depoimentos que originaram a expressão “falta de avaliação/acompanhamento”, uma dificuldade apontada para realização de avaliações está relacionada a recursos (humanos e financeiros), e, além disso, questões relacionadas ao tempo. Os depoimentos não afirmam que a

avaliação da política de cotas é desnecessária, ao contrário, observou-se que a avaliação teve sua importância reconhecida, mas contraditoriamente não foi realizada.

Ainda nos depoimentos, alguns atores afirmaram que “não houve dificuldades” no contexto da prática para a política.

[...] essa política de inclusão, de oriundos de escola pública, foi exitosa no âmbito da IES Astrônomo e foi exitosa também no contexto nacional (IES Astrônomo – Entrevistado A, 2016).

Naquilo que foi aprovado, foi realizado plenamente. [...] a política está plenamente implantada e em plena execução (IES Astrônomo – Entrevistado B, 2016).

Tanto foi realizada politicamente que ela se mantém até hoje (IES Vaidoso – Entrevistado A, 2016).

Foi. [...]. Acredito que, dessa forma como está sendo, contempla a possibilidade de pessoas terem mais acesso à instituição (IES Vaidoso – Entrevistado B, 2016).

Estes depoimentos afirmam que a política de cotas teve êxito em sua execução, contudo, não existem dados que comprovem essa afirmação. Isso nos leva a reiterar que não há a compreensão da avaliação como instrumento que possibilita a melhoria dos processos, ou seja, a não-cultura de avaliação está enraizada. Além disso, na avaliação, há uma mistura de informação e poder, com intromissão das emoções pessoais (Parreira & Silva, 2015), o que respalda a afirmação de que a política de cotas não está plenamente legitimada nas IES, ademais, gestoras e gestores não compreendem a importância da avaliação e esta acaba se tornando dispensável.

Enquanto não houver avaliação e acompanhamento das políticas de cotas com ênfase na melhoria dos processos para promoção da igualdade, não será possível desconstruir os argumentos contrários às políticas afirmativas com base no senso comum. Acredita-se que, com diálogo aberto, realização de acompanhamento, avaliação e análise dos resultados numa perspectiva emancipatória, será possível melhorar as políticas afirmativas em curso, quanto à sua efetividade, em prol da construção de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

## **Considerações Finais**

O objetivo proposto para esta pesquisa foi analisar a política de cotas das IES brasileiras situadas no estado do Paraná, quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados. Os fatos foram buscados em seus contextos originais, o que permitiu contemplar as potencialidades e limitações do fenômeno pesquisado.

O estudo de casos múltiplos mostrou que cada caso possuiu suas particularidades: as instituições estão localizadas em regiões diferentes do estado e possuem modelos de reserva de vagas diferentes entre si, como é possível observar na Tabela 5.

O estudo mostrou que as discussões brasileiras acerca do reconhecimento da discriminação racial/social e sobre a adoção de políticas e programas de ação afirmativa, se intensificaram no Brasil, a partir das décadas de 1980/1990. A participação do Brasil na Conferência de Durban influenciou uma postura mais contundente diante das desigualdades raciais. As influências e pressões de movimentos em favor dos grupos em situação de discriminação, levaram ao aumento da adoção de políticas afirmativas no Brasil, dentre as quais se destacam as cotas na educação superior.

**Tabela 5**

Comparativo entre os modelos de política de cotas nas IES pesquisadas

<b>Comparativo entre os Modelos de Política de Cotas nas IES</b>		
IES	Início	Modelo
Serpente	2004	Estudantes de escola pública Estudantes negras e negros de escola pública Estudantes negras e negros de outros percursos formativos
Geógrafo	2010	Estudantes de escola pública
Rei	2006	Estudantes de escola pública Estudantes negras e negros, estudantes de escola pública
Astrônomo	2008	Estudantes de escola pública
Vaidoso	2008	Estudantes de escola pública

Fonte: Adaptado de Souza (2018)

As reflexões mostraram que a educação superior no Brasil foi marcada por pequenos avanços e muitas contradições. Nas duas últimas décadas foram adotados diversos modelos de ações afirmativas para acesso à universidade, dentre estes, as cotas, cujo objetivo é beneficiar aquelas pessoas que, em outra circunstância, teriam suas condições de ingressar na educação superior reduzidas, ou até anuladas, em função de uma auto-exclusão. Muitas foram as IES que adotaram sistemas de reserva de vagas em seus concursos vestibulares. No estado do Paraná, cinco universidades pertencentes à Rede Estadual de Ensino Superior implantaram cotas entre os anos de 2003 e 2008.

Fazendo uma reflexão pormenorizada dos contextos da influência, da produção do texto e da prática, foi possível observar que as IES analisadas tiveram motivações semelhantes para a adoção de política de cotas. Dentre estas motivações, os debates sobre a política de cotas em âmbito nacional tiveram grande influência. Isso ratifica a importância dos contextos, pois, neles estão inseridos os movimentos da sociedade civil e os atores, que exerceram papel fundamental para as cotas no estado do Paraná.

Partiu-se do pressuposto de que as políticas afirmativas são instrumentos políticos e, como tais, têm o poder de promover mudanças estruturais na sociedade quando se compreende seu papel enquanto ação que modifica as estruturas nos micro contextos, o que pode levar, paulatinamente, à transformações mais amplas. As cotas nas IES analisadas buscaram essa premissa, pois, objetivando incluir grupos historicamente alijados de seus direitos, e que sem as cotas teriam menores chances de acesso à educação superior, indiretamente buscaram mudanças nas microestruturas.

Contudo, cabe ressaltar que, embora as IES tivessem objetivos de inclusão, nem todas buscaram incluir os mesmos grupos, nem na mesma proporção. O racismo, posições conservadoras, a resistência, institucional ou de alguns atores, e o discurso de queda na qualidade, impossibilitaram a implantação de cotas raciais em três das IES analisadas.

Perfazendo a análise, observou-se que a autonomia de cada universidade resultou em diferentes modelos de cotas. A vida que a política de cotas possui, suas idas e vindas e diferentes

percepções acerca do debate, permitiram que a reserva de vagas fosse desenhada conforme o debate institucional. Não há um modelo fixo de como deve ser uma política de cotas, e, partindo deste ponto, cada IES analisada definiu seu modelo, dentro de suas possibilidades e limitações.

Os atores envolvidos com a política também vivenciaram dificuldades durante o processo. Estas dificuldades foram desde a produção do texto, até condições de permanência da pessoa cotista. Com base nos depoimentos, foi possível constatar que a produção do texto gerou limitações ao acesso de estudantes negras e negros e/ou de escola pública, que poderia ter sido maior desde os primeiros anos de adoção das cotas.

Outro fator que mostrou potencial para gerar exclusão, mesmo após o ingresso na educação superior, foi a permanência. Observou-se que algumas IES não compreenderam o que pode ser considerado quando se fala em permanência, já outras, se furtaram completamente ao debate.

Com base nos resultados desta pesquisa, foram elencados alguns itens a serem considerados quando se trata da permanência de estudantes cotistas na educação superior:

- Programas de assistência financeira (bolsas, moradia, alimentação, transporte);
- Programas de reforço acadêmico;
- Realização de eventos de pesquisa e extensão para debate sobre questões afetas às ações afirmativas (relações étnico-raciais, gênero, diversidade sexual, inclusão, acessibilidade e direitos humanos);
- Incentivo à participação em programas de pesquisa e extensão;
- Adequação dos currículos e formação docente;
- Valorização dos cursos noturnos e de licenciaturas

Destacamos esses itens, mas cada instituição possui uma realidade, cada região tem suas particularidades, e, por isso, ações podem ser adicionadas e/ou revisitadas para favorecer a permanência na educação superior, não só da pessoa cotista, mas de estudantes em geral.

Na análise, foi destacada, também, a falta de avaliação e acompanhamento. Este é um ponto crítico na política de cotas das IES. Pode-se dizer que há uma fragilidade nos processos avaliativos das políticas de cotas nas instituições de educação superior públicas estaduais do Paraná.

Entende-se que é necessário compreender o papel que as políticas exercem na sociedade para que relações mais justas sejam construídas. Quando uma instituição pública não tem a exata dimensão de suas ações, isso prejudica a promoção da igualdade real, pois os esforços podem estar sendo direcionados em um caminho que não rende tantos frutos quanto outro. Defende-se a avaliação da política de cotas para que o público, que realmente necessita, seja atendido, e só é possível perceber isso se os resultados institucionais das cotas forem analisados e refletidos.

## Referências

- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: Comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 167-184.  
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Andrade, P. H. (2010). *As ações afirmativas na UEL: Um estudo sobre a sociabilidade dos estudantes negros*. (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina.
- Ball, S. J. (1994). *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2016). *Como as escolas fazem as políticas: Atuação em escolas secundárias*. Editora UEPG.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Batista, N. C. (2015). Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: O Conselho Universitário como arena de disputas. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, 86, 95-128. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100004>
- Bevilaqua, C. B. (2005a). Entre o previsível e o contingente: Etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. *Revista de Antropologia da USP*, 48(1), 167-225.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-77012005000100005>
- Bevilaqua, C. B. (2005b). *Relatório de pesquisa: a implantação do "Plano de Metas de Inclusão Racial e Social" na Universidade Federal do Paraná*. [s.n.].
- Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) [Acesso em: nov 2015].
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007: Institui o programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais – REUNI*. Brasília.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm) [Acesso em: mai 2017].
- Brasil. (2012a). *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.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm) [Acesso em: ago 2017].
- Brasil. (2012b). *Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio*. Brasília.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm) [Acesso em 10 ago 2017].
- Bueno, R. C. S. D. S. (2015). *Políticas públicas na educação superior: as ações de permanência para estudantes cotistas no programa de ações afirmativas da UFRGS*. 2015. (Dissertação, Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Bustamante, L., Vieira, M. C., & Loiola, R. (2017). Cotas? Melhor tê-las. *Revista Veja*, (2543), 16 agosto 2017. <http://veja.abril.com.br/revista-veja/cotas-melhor-te-las-2/> [Acesso em: set].
- Contins, M., & Sant'Ana, L. C. (1996). O movimento negro e a questão da ação afirmativa. *Estudos Feministas*, 4(1), 209-220.
- Cordeiro, M. J. D. J. A. (2012). Cotas para negros e indígenas na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul: processo histórico e político. In: J. T. Santos, *Cotas nas universidades: Análises dos processos de decisão*. CEAO.

- Costa Neto, A. G. (2015). As ações afirmativas para negros e o sistema de acompanhamento e avaliação da Lei 12.711/2012. *Revista Educação Pública*, 1(1).
- Crahay, M. (2002). *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Instituto Piaget.
- Daflon, T., & Feres Júnior, J. (2013). *O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais*. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, p. 1-34.
- Daflon, V. T., & Feres Júnior, J. (2012). Ação afirmativa na revista *Veja*: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público. *Revista Compolítica*, 2(2), 65-91. <https://doi.org/10.21878/compolitica.2012.2.2.69>
- Daflon, V. T., Feres Júnior, J., & Campos, L. (2013). A. Ações afirmativas raciais no educação superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 302-327. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100015>
- Dias Sobrinho, J. (2003a). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. Cortez.
- Dias Sobrinho, J. (2003b). Avaliação da educação superior: Regulação e emancipação. *Avaliação*, 8(2).
- Dias Sobrinho, J. (2004). Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. *Educação & Sociedade*, 25(88), 703-725. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300004>
- Dias Sobrinho, J. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação superior: Faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação e Sociedade*, 31(113), 1223-1245. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400010>
- Dias Sobrinho, J. (2013). Educação superior: Bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, 18(1), 107-126. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>
- Feres Júnior, J., Daflon, V. T., & Campos, L. (2012). A. Ação afirmativa, raça e racismo: Uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. *Revista de Ciências Humanas*, 12(2), 399-414.
- Fernandes, F. (1972). *O negro no mundo dos brancos*. Difusão Européia do Livro.
- Guimaraes, A. S. A. (2015). Ação afirmativa, autoritarismo e liberalismo no Brasil de 1968. *Novos Estudos - CEBRAP*, 101, 5-25. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100001>
- Haas, C. M., & Linhares, M. (2012). Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos em Pedagogia*, 93(235), 836-863. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812012000400015>
- Heringer, R. (2002). Desigualdades raciais no Brasil: Síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cad. Saúde Pública*, 18, 57-65. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700007>
- IBGE. (2017). *Paraná*. Cidades IBGE. <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/panorama> [Acesso em: set 2017].
- INEP. (2016). *Sinopse estatística da educação superior 2015*. INEP. <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> [Acesso em: set 2017].
- Janoário, R. S. (2013). *A coragem da verdade: acesso, permanência e política de ação afirmativa para negros na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na visão dos gestores*. (2013. Tese, Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Kawakami, E. A., & Jodas, J. (2013). Políticas de ação afirmativa no educação superior brasileiro e o acesso de povos indígenas. *Políticas Educativas*, 6(2), 21-43.
- Lewandowski, R. (2012). *Íntegra do voto do ministro Ricardo Lewandowski na ADPF 186 sobre cotas*. DF: STF. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf> [Acesso em: nov 2017].

- Lima, M. E. O., Neves, P. S. C., & Silva, P. B. (2014). A implantação de cotas na universidade: Paternalismo e ameaça à posição dos grupos dominantes. *Revista Brasileira de Educação*, 19(56), 141-163. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000100008>
- Lobo, T. (2007). Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: E. M. Rico, *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate* (pp. 75-84). Cortez.
- Machado, C. S., & Magaldi, C. (2016). A. Sistema de cotas, trajetórias educacionais e assistência estudantil: Por uma educação inclusiva. *Revista Eletrônica de Educação*, 10(2), 273-285. <https://doi.org/10.14244/198271991567>
- Mainardes, J., & Marcondes, M. I. (2009). Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*, 30(106). <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>
- Munanga, K. (2007). Considerações sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior. In J. Q. Pacheco, & M. N. Silva, *O negro na universidade: O direito a inclusão* (pp. 7-19). Fundação Cultural Palmares.
- Neves, P. S. C., Faro, A., & Schmitz, H. (2016). As ações afirmativas na Universidade Federal de Sergipe e o reconhecimento social: A face oculta das avaliações. *Ensaio: avaliação de políticas públicas de Educação*, 24(90), 127-160. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000100006>
- Oliven, A. C. (2009). Ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o seu significado simbólico. *Educação*, 34(1), 65-76.
- Pacheco, J. Q., & Silva, M. N. (2007). *O negro na universidade: O direito a inclusão*. Fundação Cultural Palmares.
- Paiva, Â. R., & Almeida, L. C. (2010). Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: Paiva, Â. R. *Entre dados e fatos: Ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras* (pp. 75-115). PUC-Rio, Pallas.
- Paraná. (2001). *Lei nº 13134. Reserva 3 (três) vagas para serem disputadas entre os índios integrantes das sociedades indígenas paranaenses, nos vestibulares das universidades estaduais*. Curitiba. <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-13134-2001-parana-reserva-3-tres-vagas-para-serem-disputadas-entre-os-indios-integrantes-das-sociedades-indigenas-paranaenses-nos-vestibulares-das-universidades-estaduais> [Acesso em: xx/xx/].
- Paraná. (2016). *Paraná tem maior parcela de trabalhadores com nível superior*. Casa Civil. <http://www.casacivil.pr.gov.br/2016/05/89234,10/Parana-tem-maior-parcela-de-trabalhadores-com-nivel-superior.html> [Acesso em: set 2017].
- Parreira, A., & Silva, A. L. (2015). A lógica complexa da avaliação. *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em Educação*, 23(87), 367-388. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100015>
- Popkewitz, T. (1992). Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación. *Revista de Educación*, 299, 95-118.
- Rodrigues, T. C. (2011). *A ascensão da diversidade nas políticas educacionais contemporâneas*. (Tese, Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Salvador, A. C. (2008). *Ação afirmativa no educação superior: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC-Rio*. (Tese, Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Santos, H., Souza, M. G., & Sasaki, K. (2013). O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (online), 94(237), 542-563. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812013000200010>
- Santos, J. T. (2013). *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*. CEAO.
- Silva, M. N., & Pacheco, J. (2013). Q. As cotas na Universidade Estadual de Londrina: Balanço e perspectivas. In J. T. Santos, *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)* (pp. 67-104). CEAO.

- Silveira, P. R., Silveira, M. Í. C. M., & Messias, A. R. (2013). Monitoramento, permanência e promoção da diversidade: As ações afirmativas em risco na Universidade Federal de Santa Maria-RS. In: J. T. Santos, *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)* (pp. 171-2000). Salvador: CEAO.
- Souza, A. C. (2012). *Avaliação da política de cotas da UEPG: Desvelando o direito à igualdade e à diferença*. (Dissertação, Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.
- Souza, A. C. (2018). *Meta-avaliação das políticas de cotas: Um estudo de processos nas universidades estaduais paranaenses*. (Tese, Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Souza, A. C., & Brandalise, M. Â. T. (2016). Avaliação da política de cotas da UEPG: Desvelando o direito à igualdade e à diferença. *Avaliação*, 21(2), 415-437. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000200006>
- Souza, D. G. (2016). *Acesso e permanência na UFPR: uma análise da política de assistência estudantil (2010 – 2014)*. (Dissertação, Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- UFPR. (2004). *Secretaria dos Órgãos Colegiados. Resolução nº 37/04 – COUN. Estabelece e aprova Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná*. [http://www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/07/resolucao\\_coun\\_11052004-112.pdf](http://www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_coun_11052004-112.pdf) [Acesso em: set 2017].
- Zoninsein, J. (2006). Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: Um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In J. Fere Junior & J. Zoninsein, *Ação Afirmativa e universidade: Experiências nacionais comparadas*. UnB.

## Sobre a Autora e o Autor

### Andreliza Cristina de Souza

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

[andrelizacsouza@gmail.com](mailto:andrelizacsouza@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-4860-7608>

Pedagoga, mestra e doutora em Educação, é Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Faz parte da Rede UNIVERSITAS/BR e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA), vinculado ao CNPQ. Faz parte da Comissão Setorial de Avaliação do Campus do Pantanal e tem se dedicado a estudos na área da Avaliação Educacional, desenvolvendo pesquisas nos seguintes temas: estudos em avaliação educacional, avaliação da aprendizagem, políticas educacionais, e formação de professoras e professores.

### José Carlos Rothen

Universidade Federal de São Carlos

[josecarlos@rothen.pro.br](mailto:josecarlos@rothen.pro.br)

<https://orcid.org/0000-0002-5360-1913>

Pós-doutorado pela Université de Strasbourg, Doutor em Educação pela Unimep, Licenciado e mestre em filosofia pela Puc-Campinas. Prof. Associado do Departamento de Educação e Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSCar. Líder do grupo Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior. Edita o blog [www.rothen.pro.br](http://www.rothen.pro.br)

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 3

11 de janeiro 2021

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e Arquivos Analíticos de Políticas Educativas sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

EPAA's Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) Twitter feed @epaa\_aape.

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Coordenadoras: **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Editores Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (EBAPE/FGVI), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Geovana Mendonça Lunardi**

**Mendes** Universidade do Estado de  
Santa Catarina

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil

## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Coordinador (Español / Latinoamérica): **Ignacio Barrenechea** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Universidad de San Andres/ Pontificia Universidad Católica Argentina)

Editor Coordinador (Español / Norteamérica): **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México)

Editor Coordinador (Español / España): **Antonio Luzon** (Universidad de Granada)

Editores Asociados: **Jason Beech** (Monash University), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidade de Chile), **Cesar Lorenzo Rodriguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV, México

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**, Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives

## editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Danah Henriksen, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Madelaine Adelman** Arizona State University

**Cristina Alfaro**  
San Diego State University

**Gary Anderson**  
New York University

**Michael W. Apple**  
University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** University of Toronto, Canada

**Aaron Benavot** SUNY Albany

**David C. Berliner**  
Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb**  
University of Connecticut

**Arnold Danzig**  
San Jose State University

**Linda Darling-Hammond**  
Stanford University

**Elizabeth H. DeBray**  
University of Georgia

**David E. DeMatthews**  
University of Texas at Austin

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond**  
University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo**  
Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn**  
Arizona State University

**Michael J. Dumas**  
University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla**  
University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion University of the Negev

**Melissa Lynn Freeman**  
Adams State College

**Rachael Gabriel**  
University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass**  
Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross**  
University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt**  
University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester**  
Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis**  
University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses**  
University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss**  
Deakin University, Australia

**Sharon Nichols**  
University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons**  
University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton**  
University of Kentucky

**Susan L. Robertson**  
Bristol University

**Gloria M. Rodriguez**  
University of California, Davis

**R. Anthony Rolle**  
University of Houston

**A. G. Rud**  
Washington State University

**Patricia Sánchez** University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist**  
University of Maryland

**Benjamin Superfine**  
University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera**  
Virginia Commonwealth University

**A. Chris Torres**  
Michigan State University

**Tina Trujillo**  
University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller**  
University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol**  
University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner**  
University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley**  
Center for Applied Linguistics

**John Willinsky**  
Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth**  
University of South Florida

**Kyo Yamashiro**  
Claremont Graduate University

**Miri Yemini**  
Tel Aviv University, Israel