

Neville Julio de Vilasboas e Santos
Organizador

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À DESIGUALDADE NO BRASIL DO SÉCULO XXI



 Pedro & João
editores

Políticas Públicas de Combate à Desigualdade no Brasil do século XXI



Neville Julio de Vilasboas e Santos
(Organizador)

**Políticas Públicas de
Combate à Desigualdade no
Brasil do século XXI**



Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Neville Julio de Vilasboas e Santos [Org.]

Políticas Públicas de Combate à Desigualdade no Brasil do século XXI.

São Carlos: Pedro & João Editores, 2025. 174p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-265-1971-4 [Impresso]

978-65-265-1972-1 [Digital]

1. Políticas Públicas. 2. Educação. 3. Migração. 4. Moradia. I. Título.

CDD – 370

Capa: Marcos Della Porta

Ficha Catalográfica: Hélio Márcio Pajeú – CRB - 8-8828

Revisão: Lourdes Kaminski

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Editorial da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil); Ana Patrícia da Silva (UERJ/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2025

Sumário

- 7** **Apresentação**
Neville Julio de Vilasboas e Santos
- 11** **Políticas Públicas, desigualdade social e educação no Brasil**
Adelmar Santos de Araújo
Eucimar Monteiro Araújo
- 35** **Política de Ação Afirmativa para ingresso no Ensino Superior no Brasil: histórico, alcance e desafios**
Neville Julio de Vilasboas e Santos
- 71** **12 Anos do Sistema de Cotas: Algumas reflexões sobre o projeto de “inclusão no IFG”**
Alex de Lima Cunha
Fabiane Costa Oliveira
- 101** **Entre os Direitos Humanos e o conservadorismo: tensões na política migratória brasileira no século XXI**
Danielle Fernanda Morais Pavan
- 129** **“Eu e minha casa”, o espaço vivido no Residencial Real Conquista**
Rodrigo Soares
- 145** **Avaliação axiológica: Um olhar sobre as políticas públicas no combate às desigualdades no Brasil**
Luciano Nunes da Silva
- 171** **Sobre os/as autores/as**

Apresentação

Neville Julio de Vilasboas e Santos
(Instituto Federal de Goiás, campus Anápolis)

Este livro é um dos resultados do projeto “Estruturação, Organização e Atuação do Eixo de Desenvolvimento Econômico e Social do CiteLab/IFG”, aprovado no Edital PROPPG/IFG nº 42/2022 - Chamada Pública para estruturação dos eixos de pesquisa e inovação do Centro de Referência em Pesquisa e Inovação, do Instituto Federal de Goiás. Rebatizado como “Criar – Polo de Inovação do IFG”, tem por objetivo promover a interação entre os principais eixos tecnológicos da instituição, agregando pesquisadores e pesquisadoras de seus diferentes *campi* e reitoria, na busca por compreender os arranjos produtivos locais e a sua relação com as demandas sociais na produção de pesquisa, inovação e transferência de tecnologia para a sociedade. O Eixo de Desenvolvimento Econômico e Social é composto pelo Laboratório de Políticas Públicas, que tem como objetivo o monitoramento, avaliação, análise e proposição de políticas públicas em diferentes áreas de interesse social. Para isso, o laboratório se propõe a investigar as relações entre Estado e sociedade, identificar demandas e necessidades ligadas a políticas públicas, monitorar e avaliar políticas e desenvolver métodos, processos e interpretações inovadoras que contribuam para as políticas públicas em âmbito local, regional e nacional. Este projeto, incluindo a presente publicação, foi financiado com recursos do Programa de Apoio à Produtividade em Pesquisa (ProAPP) do IFG, a quem o organizador, autores e autoras agradecem.

O livro é composto por seis capítulos que desenvolvem diferentes abordagens, tendo como eixo central a preocupação com

algumas das políticas públicas desenvolvidas no Brasil contemporâneo. O primeiro capítulo, de autoria de Ademar Santos de Araújo e Eucimar Monteiro de Araújo, intitulado “Políticas públicas, desigualdade social e educação no Brasil”, tem como objetivo fundamentar a afirmação de que a existência de programas sociais é fundamental para amenizar as desigualdades no Brasil. Ainda que a desigualdade seja expressiva, os investimentos na oferta de oportunidades educacionais, por meio de políticas públicas, que elevem a qualidade da educação e a permanência na escola são fundamentais, pois afetam positivamente uma parcela muito significativa da população.

No segundo capítulo, “Política de ação afirmativa para ingresso no Ensino Superior no Brasil: Histórico, alcance e desafios”, Neville Julio de Vilasboas e Santos faz um balanço das políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior público no Brasil, argumentando que, se a política passou por uma fase de expansão e experimentação até 2012, e, uma segunda fase de consolidação a partir de 2013, de 2023 em diante, com o aperfeiçoamento e continuidade da política, abriu-se uma nova fase que demanda novas pesquisas. A compreensão sobre a política pública e seus resultados não pode prescindir da elucidação das justificativas normativas e teóricas que fundamentaram sua adoção, bem como do debate público que trouxe à discussão o racismo brasileiro de uma forma até então inédita no país.

Alex de Lima Cunha e Fabiane Costa Oliveira, no capítulo “10 anos do sistema de cotas: Algumas reflexões sobre o projeto de ‘inclusão no IFG’”, se propuseram a realizar uma avaliação da implementação da Lei 12.711/2012, no Instituto Federal de Goiás. Partindo da avaliação de como a lei ampliou o acesso às IES, realizam uma análise de como isso se deu empiricamente no IFG, entre 2013 e 2024, com base em pesquisa documental analisando os dados de ingresso. A principal conclusão é a de que, embora o procedimento seja unificado pela lei, os resultados não são homogêneos, uma vez que os diferentes sistemas de concorrência nos cursos de bacharelado e licenciatura resultam em diferentes

dinâmicas de ocupação de vagas. O texto avança, portanto, na compreensão entre a dimensão teórica da política e a dimensão empírica da sua efetivação.

No quarto capítulo, intitulado “Entre os direitos humanos e o conservadorismo: tensões na política migratória brasileira no século XXI”, Danielle Fernanda Morais Pavan analisa as transformações e tensões na política migratória brasileira do final do século XX ao início do século XXI, de modo a explorar o embate entre perspectivas de direitos humanos e discursos conservadores. Com base em uma abordagem qualitativa, ancorada em análise documental e bibliográfica, busca compreender como os diferentes contextos históricos, sociais e políticos influenciaram a formulação da legislação sobre migração, com destaque para a substituição do Estatuto do Estrangeiro pela Nova Lei de Imigração (Lei 13.445/2017). Dando atenção também para casos específicos, a autora destaca avanços na inclusão de migrantes, como a ampliação de direitos e a desburocratização, por um lado, mas também as resistências conservadoras que limitam a integração de migrantes, por outro, destacando os desafios ainda persistentes para a consolidação de uma política migratória humanista.

Rodrigo Soares, no capítulo “‘Eu e minha casa’, o espaço vivido no Residencial Real Conquista”, se propõe a demonstrar que as políticas públicas de habitação têm uma dimensão subjetiva de apropriação e racionalização, por parte dos beneficiários, que não pode ser negligenciada. Estudando o caso do Residencial Real Conquista, em Goiânia, o autor buscou compreender essa dimensão do fenômeno por meio entrevistas qualitativas com moradores do bairro. Seu intuito é compreender como as políticas públicas de moradia resultam em uma relação com o imóvel que vai além do direito legalmente previsto, mas adquirem uma dimensão existencial, impactando de maneira multidimensional a vida dos beneficiados.

Fechando o livro, Luciano Nunes da Silva, no capítulo “Avaliação axiológica: Um olhar sobre as políticas públicas no combate às desigualdades no Brasil”, realiza uma revisão da

literatura que oferece um olhar teórico-metodológico a respeito da avaliação axiológica, como instrumento de enfrentamento no combate às desigualdades sociais no campo das políticas públicas. A partir da perspectiva dos estudos críticos em políticas públicas, o autor realiza um mapeamento dos métodos avaliativos que privilegiam a dimensão valorativa, posicionando nesse quadro a avaliação axiológica. A análise aponta para a necessidade de reconhecimento de múltiplas racionalidades na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, que consideram a normatividade, a subjetividade e as estruturas ativas de valores, em detrimento das análises que focam exclusivamente em métricas econômicas de avaliação. Ao encerrar com um capítulo de natureza mais metodológica, o livro aponta para a existência de uma ampla agenda de pesquisa a ser encarada nos próximos anos, no que tange ao enfrentamento das desigualdades.

Desejo, leitor e leitora, uma boa leitura!

Goiânia, fevereiro de 2025.

Políticas Públicas, Desigualdade Social e Educação no Brasil

Adelmar Santos de Araújo
(Instituto Federal de Goiás – campus Anápolis)

Eucimar Monteiro de Araújo
(Banco do Brasil – MT)

Resumo:

O capítulo tem como objetivo entender a correlação entre *Políticas públicas, desigualdade social e educação no Brasil*, conforme expressa o título deste texto. Para tanto, utilizou-se de pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico, auxiliada de dados quantitativos oficiais, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dentre outros. Os dados demonstram que a existência dos programas sociais tem afetado positivamente a vida de muita gente, ou seja, tem amenizado o teor das desigualdades sociais. Conforme foi também observado, a correlação entre desigualdade social e êxito escolar exige que se oportunize educação de qualidade e condições de permanência na escola a todos.

Palavras-chave: Desenvolvimento x crescimento. Política socioeconômica. Crise Orgânica do Capital.

I – Políticas públicas: Breve nota

O professor Paulo Carlos Du Pin Calmon (2012, p. 10), no Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento traz a seguinte definição de Políticas Públicas: “são

decisões que resultam em normas ou ações que irão afetar a sociedade (ou parte dela). Políticas Públicas são, portanto, uma construção social”.

No âmbito das pesquisas acadêmicas, o tema das políticas públicas é, segundo Souza (2006a), relativamente recente no Brasil. Quanto à definição, a autora explica que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (Souza, 2006, p. 12).

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (Souza, 2006a, p. 13).

Importa ao analista de políticas públicas, segundo Secchi (2013), recorrer às tipologias na captura da essência do conteúdo descrito. As tipologias são esquemas de interpretação e análise de fenômenos baseados em variáveis e categorias analíticas. Por variável entende-se um aspecto de um objeto de estudo possível de discernir quando ocorrem variações, em termos quantitativos ou qualitativos. E o subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar tais variações, é chamado de categoria analítica.

Se, por exemplo, queremos analisar o objeto de estudo ‘seres humanos’, podemos identificar diversas variáveis: idade, gênero, etnia, nível de escolaridade etc. Essas variáveis podem ser organizadas em um sistema classificatório composto de categorias analíticas. Podemos convencionar que as categorias analíticas para idade sejam (1, 2, 3 etc.) ou em fases da vida (bebê, criança, adolescente, adulto, idoso). Também podemos convencionar que as categorias analíticas para etnia sejam: branco, negro, amarelo etc., e assim por diante (Secchi, 2013, p. 24).

Para Souza (2006b, p. 36-37), é possível extrair das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, os seguintes elementos principais:

✓ As políticas públicas permitem distinguir entre o que o governo afirma pretender fazer e o que, de fato, faz.

✓ As políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão, embora sejam materializadas através dos governos, e não necessariamente se restringem a participantes formais, já que os informais são também importantes.

✓ As políticas públicas são abrangentes e não se limitam a leis e regras.

✓ As políticas públicas são ações intencionais, com objetivos a serem alcançados.

✓ As políticas públicas, embora tenham impactos no curto prazo, são políticas de longo prazo.

✓ As políticas públicas envolvem processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também implementação, execução e avaliação.

II – Sobre desigualdade social

Antes de discorrermos sobre desigualdade social, importa tratarmos primeira e brevemente acerca da diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. O professor Paulo Ricardo de Avelar (2013)¹ em suas “Notas de aula” traz um trecho de Scataloni (1989), via Oliveira (2002), que consideramos importante para iniciar a discussão entre crescimento e desenvolvimento, conforme citação abaixo.

O debate acerca do desenvolvimento é bastante rico no meio acadêmico, principalmente quanto a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois muitos autores atribuem apenas os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem,

¹ Disponível em: http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2011/08/Aula-7-ecoujf.pdf. Acesso em: 16/03/2019.

no entanto, se preocupar como tais incrementos são distribuídos. Deve se acrescentar que apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam.

Assim, crescimento e desenvolvimento são fenômenos distintos. Correia² enfatiza a importância da contextualização histórica de crescimento econômico e desenvolvimento humano no Brasil, como pano de fundo para a compreensão da questão.

Toda a economia passou a se desenvolver em função do setor exportador, visando ao mercado externo. Até então, essa economia era chamada de feudal, pois era uma economia fechada. Neste sentido, Martins (2012, p. 246) destaca Celso Furtado, ao tratar sobre a formação econômica do Brasil, dizendo que o erro do País foi não ser articulado desde logo com a Revolução Industrial, como ocorreu nos Estados Unidos (Correia, s/d.).

Continuemos com o raciocínio da autora nessa diferenciação. A distinção entre os dois conceitos incide no fato de o crescimento econômico referir-se à variação do Produto Interno Bruto do país (PIB), ou seja, no crescimento da renda bruta nacional sem ocasionar mudança estrutural mais significativa. O desenvolvimento econômico abrange uma “série de variáveis” qualitativas e quantitativas conduzindo a efetiva mudança estrutural da sociedade no âmbito econômico, político, cultural ou psicológico.

Neste sentido, o progresso resultante do desenvolvimento econômico proporciona alterações estruturais, haja vista que a sua estrutura passa por modificações substanciais que o levam ao novo status. É possível identificar alguns fatores do processo de desenvolvimento de um país, como a quebra do círculo vicioso da pobreza, que é o desafio inicial de qualquer política de desenvolvimento, e o progresso tecnológico (Correia, s/d.).

² Correia, M. L. A. “Crescimento e desenvolvimento humano na Constituição brasileira”. Disponível: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f431bec7a84e9c4d>. Acesso em: 16 mar. 2019.

Isso implica compreender que as diferenças entre crescimento e desenvolvimento não são apenas de grafia ou de semântica. Há uma complexidade mais profunda a ser investigada. Não por acaso, o Brasil, ao mesmo tempo que ocupava a 6ª economia mundial, não passava da 85ª no Índice de Desenvolvimento Humano.

Desigualdade social é um processo que pode ser visto sob diversas formas, mediante o olhar do observador, seu arcabouço teórico metodológico. Esse processo ocorre no interior da sociedade de classes, determinando “lugar” aos desiguais, seja por questões econômicas, de gênero, de cor, de crença, de círculo ou grupo social. Isso “prejudica e limita o status social dessas pessoas, além de seu acesso a direitos básicos, tais como: acesso à educação e saúde de qualidade, direito à propriedade, direito à moradia, ter boas condições de transporte e locomoção entre outros” (Mereles, 2017, s.p.).

III – Desigualdade e educação no Brasil

No texto “A questão da desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer”, Cavalcante (2020, p. 11) afirma que o “principal achado do estudo é a constatação de heterogeneidade das percepções acerca do problema e das alternativas de solução dentro das próprias elites nos países”. De acordo com o autor, no Brasil, as elites econômicas tendem para a defesa de uma perspectiva mais liberal, isto é, defendem uma menor intervenção estatal. Já os setores políticos e burocráticos posicionam-se mais favoráveis às políticas públicas redistributivas.

Cavalcante (2020) comenta que a análise de toda a população se torna interessante pois possibilita a identificação de conflitos e divergências de visões entre as classes sociais, inclusive nos ajuda a entender quem de fato se beneficia no cenário atual; possibilita ainda avaliar o nível de apoio ou de oposição à *inserção da temática na agenda* do governo. Os dados apresentados pelo autor reforçam

a literatura e indicam o caráter multicausal da desigualdade no País. “De modo geral, desemprego (22%), educação (21%) e corrupção (18%) são as causas mais destacadas, enquanto outras variáveis, como falta de oportunidade, saúde e o baixo SM são bem menos citadas” (Cavalcante, 2020, p. 19).

Com relação ao protagonismo estatal em exercer a função redistributiva e fazer frente rumo à solução dos problemas, o autor pondera não haver tantos questionamentos, embora a forma e a intensidade dessa atuação sejam fatores de discordância. Em muitos casos, o agravamento do problema é causado pela atuação do próprio Estado ao implementar políticas inócuas ou geradoras de mais desigualdades sociais.

Por fim, a dimensão da tributação também merece destaque, haja vista que os brasileiros se contradizem ao defenderem mais investimentos públicos em políticas sociais, porém são opositores de aumento da carga tributária. Além disso, defendem a progressividade dos impostos, i.e., os mais ricos pagando mais taxas, contudo, tendem a se excluir deste segmento populacional, ou seja, ‘os ricos são os outros’, mesmo que as estatísticas demonstrem o contrário (Cavalcante, 2020, p. 30).

A tentativa infrutífera dos mais ricos assumirem uma tendência na contramão das estatísticas só evidencia a existência de um mercado de luxo em uma sociedade periférica repleta de desigualdades sociais (Baldarenas; Cardoso, 2019). Os autores recorrem a Celso Furtado (2008), para lembrar que o aumento da produtividade nos países periféricos ocasionado pela industrialização acarretou um aumento do excedente econômico. Contudo, boa parte desse excedente econômico fora expropriada para o exterior, percorrendo o caminho de volta às origens do capital investido no País “e/ou a própria tendência à deterioração dos termos de troca que ainda permanecia pela dificuldade em modificar a pauta exportadora — e a parte que ficava no país trazia consigo elevação de renda, concentrada por uma parcela da população” (Baldarenas; Cardoso, 2019, p. 82). Enquanto uma minoria experienciava vultosos crescimentos da renda ao se

apropriar do excedente, engendrando elevação e diversificação do consumo, fazendo uso da exportação/importação, o grosso da população arcava com as consequências desse modelo econômico.

Assim, o modelo brasileiro (e latino-americano) de desenvolvimento levado à frente no chamado período desenvolvimentista, direcionou grande parte de seu excedente gerado pelo setor primário-exportador para a modernização do setor de consumo para as minorias, esse até então, considerado de luxo. Esse consumo para as minorias foi intensificado pela grande concentração de renda e riqueza e das disparidades sociais entre as elites latifundiárias e industriais e os trabalhadores rurais e urbanos brasileiros, uma vez que as indústrias produtoras de bens de luxo possuem uma tecnologia capital-intensiva e poupadora de mão de obra, implicando uma tendência de desemprego e subemprego estrutural (Baldarena; Cardoso, 2019, p. 82).

Diante das exigências da sociedade atual, mediante sua heterogeneidade de cultura, necessita eleger como centro de debates a problemática da desigualdade social, que divide a população, com relação aos bens. Como solução a esta temática, a política social é fundamental. Do ponto de vista do Estado, pode ser contextualizada como proposta planejada, no combate às desigualdades sociais (Demo, 2011, p. 14).

É complexo discutir sobre o caráter apenas histórico, ou histórico-cultural, ou apenas estrutural da desigualdade social. Na primeira postura, desigualdade foi algo historicamente concebido, digamos a partir da introdução da propriedade privada e em seguida do trabalho assalariado, por meio dos quais os donos dos meios de produção reduzem os gastos a mero instrumento de acumulação de riqueza, expropriando a maior parte do valor gerado pelos trabalhadores. A força de trabalho torna-se também mercadoria, cristalizando forma de submissão severamente desigual, já que o “bem-estar” de alguns se funda na espoliação do esforço da maioria (Engels, 1971; Sandroni, 1985 *apud* Demo, 2011, p.14).

Na segunda postura, a desigualdade social é vista como marca estrutural de qualquer história. Ela é dinâmica porque é desigual.

Toda formação histórica é conflituosa, para se superar como fase (Demo, 2011, p. 15).

Os conteúdos históricos das desigualdades sociais mudam, mas não a desigualdade em si, que como forma, continua estrutural. A realidade é que não há como mascarar a desigualdade social, que sempre estará presente de alguma forma. O importante é saber como enfrentá-la, podendo transformar suas relações históricas entre iguais e desiguais (Bahro, 1980; Gilly, 1985 *apud* Demo, 2011, p. 15).

A terceira postura apresenta uma visão conservadora, desdenhando a capacidade histórica de modificação da realidade. “A história é compreendida, como simples roupagem subjetiva a um fenômeno que objetivamente se impõe” (Lévi-Strauss, 1967 *apud* Demo, 2011, p. 15).

Há um condicionamento entre a política social e econômica, formando uma realidade só. Não há como conseguir mudanças sociais sem promover mudanças econômicas, ou seja, a economia que não visa um compromisso social é ineficiente (Demo, 2011, p. 17).

A desigualdade social é traduzida como pobreza em nossa sociedade. Desse modo, as autoridades públicas prometem combater a pobreza, acabar com a miséria, dentre outras soluções, que não são suficientes. A crítica feita neste contexto se baseia no fato de que vai muito além de um prato de comida a fome que a sociedade necessita. “Pobreza é o processo de repressão do acesso às vantagens sociais” (Demo, 1980; 1988b *apud* Demo, 2011, p. 19). Desse modo, entende-se que as desigualdades sociais só serão tratadas, quando a oportunidade for distribuída a todos, tanto na educação, no trabalho, como nas diversas áreas.

Existem grupos, em todas as sociedades de classes, que não se autossustentam. Desse modo, a responsabilidade é atribuída ao Estado, devidas por direito e cidadania. “A constituição incorporou, entre os direitos sociais, também o direito à assistência, englobando no conceito de seguridade social – saúde, previdência e assistência” (Sposati, 1988; 1989; Aureliano; Draibe, 1989; Chahad; Cervini, 1988; Demo, 1990; Jaguaribe, 1985; Pinto, 1984 *apud* Demo, 2011, p. 16).

De acordo com esses grupos, a discussão se dá acerca de quais devem ser priorizados nas políticas sociais, uma vez que a demanda é grande. A criança e o adolescente têm direito a assistência, quando vítima de pobreza material. A constituição declara a criança, como prioridade absoluta, desse modo, o Estado deve se responsabilizar, oferecendo as condições básicas para sua sobrevivência (Demo, 2011, p. 26).

Outro grupo típico parece ser o dos deficientes, tolhidos de trabalhar e produzir. De novo é preciso acentuar que se trata sempre de categorias pobres, pois seria uma imposição privilegiada obrigar o Estado a manter componentes ricos desse grupo, embora deva entrar na cena como instância de normatização, planejamento e apoio.

Cabe nesse espaço, o idoso em condições sociais precárias. Em si, após os anos de vida útil, admite-se que não deveriam preocupar-se com a autossustentação, via aposentadoria. Na realidade, porém, muitos deles necessitam trabalhar, para complementar a aposentadoria ou para colaborar no orçamento doméstico, ou precisam ser mantidos por outrem, já que não podem mais dedicar-se às tarefas produtivas (Demo, 2011, p. 27).

Ainda, há as emergências graves que podem fazer com que o cidadão, perca a capacidade de se autossustentar, como enchentes, terremotos, seca, peste etc. Nesses casos, no primeiro, cabe o direito à assistência estrutural, enquanto no segundo, conjuntural, somente enquanto perdura a emergência, que impossibilitou o cidadão de se autossustentar (Demo, 2011, p. 27).

Com relação à assistência, Demo (2011) cita alguns pontos cruciais da discussão, como:

a) é direito devido (estrutural), por questão de democracia e cidadania, a grupos populacionais que não se autossustentam, sendo a forma concreta de realizar o direito à sobrevivência;

b) é direito conjuntural de pessoas ou grupos, vítimas de emergência grave, tendo aí a finalidade de recompor as condições normais de sobrevivência;

c) assistência significa direito à sobrevivência, em sua essência, não se apresentando com estratégia válida de enfrentamento de desigualdades sociais;

d) para combater a pobreza, é mister introduzir outros componentes da política social voltados a processos emancipatórios (Demo, 2011, p. 27-28).

Além dessas demandas, existem ainda outras, que recaem sobre o Estado, como a manutenção dos presos, tratamento de doenças contagiosas e epidêmicas (AIDS, cólera etc.), mendigos e pessoas “perdidas” nas ruas (Demo, 2011, p. 29).

Portanto, mediante as tamanhas demandas de atenção perante o estado, pode-se pensar que somente o suprimento dessas necessidades que a população apresenta não seja um método suficiente para conter as desigualdades sociais. Uma vez que sempre terão novas populações se formando, e que também virão do mesmo patamar da pobreza. Contudo, as políticas deveriam, além de atender as necessidades básicas, se atentar para medidas de inclusão mais amplas. Dessa maneira, oportunizar a educação a todos poderia torná-la, de fato, uma das chaves para suprimir a desigualdade.

IV – Políticas públicas e educação no Brasil

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1976, tem produzido anualmente Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), que tem se constituído na principal base de dados, permitindo “construir um conjunto de indicadores econômicos e sociais úteis para compreender a evolução dos padrões de vida, bem como da apropriação de riqueza dos indivíduos e das famílias no País” (Oliveira, 2015, p. 556). Outra fonte importante são os Censos Demográficos de periodicidade decenal. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) calcula o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); a partir de 1990, o PNUD tem divulgado seus relatórios anualmente.

A despeito de o Brasil ter conseguido “equacionar no ano de 1994 sua galopante inflação, reduzindo-a a patamares relativamente aceitáveis”, Oliveira (2015, p. 96) afirma restar para o corrente milênio o problema da baixa escolaridade do trabalhador brasileiro. E conclui o autor: “há uma demonstração de que diferenças de produtividade, decorrentes de diferenças de escolaridade, correspondem à principal fonte da desigualdade em relação à distribuição da renda, quando esta é fruto do trabalho” (p. 98).

Contudo, é preciso lembrar que as práticas pedagógicas são formadas no elemento intrínseco e estrutural das relações capitalistas.

Se considerarmos que o Estado é marcado por desigualdades sociais e assimetrias diversas, deduziremos, por consequência, que este Estado apresenta limites estruturais no horizonte de efetivação dos direitos sociais, incluindo o direito à educação, e democratização e efetiva capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais (Dourado, 2016, p. 8).

Cabe, aqui, abrir um parêntese para realizar um breve quadro histórico acerca da concepção do Estado. Na Antiguidade Clássica, o complexo político administrativo que organizava a sociedade era designado pela expressão “*status rei publicae*”, situação da *coisa pública*, em Roma, e *polis*, na Grécia. Como vimos, foi na Europa Moderna que surgiu a realidade política do Estado nacional. Para os autores, “muitas vezes associamos Estado e Nação, tratando-os como sinônimos, mas enquanto o Estado é uma realidade jurídica, a Nação é uma realidade sociológica e, para estudiosos como Miguel Reale, o Estado seria a Nação politicamente organizada” (Silva; Silva, 2006, p. 115). Importa lembrar ainda que desde o Renascimento, pensadores como o inglês Thomas Hobbes, o italiano Nicolau Maquiavel e o suíço Jean Jacques Rousseau já se preocupavam em explicar o surgimento do Estado. A teoria de Hobbes teve grande influência sobre os Estados absolutistas da Europa ocidental do século XVII. Hobbes defendia o “Estado como uma criação dos indivíduos para controlar os impulsos naturais e egoístas de cada um e possibilitar a vida em sociedade” (Silva; Silva,

2006, p. 116). Assim, o Estado seria uma ferramenta de controle social; e na medida em que o indivíduo abdicava de seus direitos em favor do soberano e se submetia ao seu controle legitimava-se o Estado absolutista. Já a teoria de Rousseau foi elaborada para criticar o Absolutismo. De acordo com o pensamento rousseauiano, o Estado seria resultado de um compromisso entre os indivíduos que passariam a eleger representantes para governar a sociedade de acordo com a vontade geral. “Essa teoria influenciou a formação dos Estados-nacionais latino-americanos no século XIX, como repúblicas que afirmavam obter seu poder da vontade popular, apesar de na realidade isso raramente acontecer” (Silva; Silva, 2006, p. 116-117). Outra formulação do Estado que nasceu no século XIX foi a formulação marxista. Para tanto foram fundamentais as críticas a Hegel feitas por Karl Marx. Para Hegel o Estado era “racional”, um Estado ideal que envolveria uma relação justa e ética de consenso entre os elementos da sociedade. O Estado, para Hegel, transcende à sociedade como uma coletividade idealizada; é eterno, portanto, não histórico. Marx, por sua vez, compreende o Estado em seu contexto histórico e o submete a uma concepção materialista da história. O Estado é moldado pela sociedade, e não o contrário; a sociedade é moldada pelo modo dominante de produção e das relações de produção intrínsecas a esse modo.

Em segundo lugar, Marx (novamente em oposição a Hegel) defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Hegel (e, como vimos, Hobbes, Locke, Rousseau e Smith) tinha uma visão do Estado como responsável pela representação da ‘coletividade social’, acima dos interesses particulares e das classes, assegurando que a competição entre os indivíduos e os grupos permanecessem em ordem, enquanto os interesses coletivos do ‘todo’ social seriam preservados nas ações do próprio Estado. Marx veio a rejeitar essa visão do Estado como o curador da sociedade como um todo. Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação (Carnoy, 2013, p. 69).

Isso significa que o Estado está a serviço da classe dominante. No capitalismo, a classe que domina é a burguesia. Portanto, o Estado está a serviço da burguesia. Trata-se da noção do “Estado como o *aparelho repressivo da burguesia* que é a característica tipicamente marxista do Estado” (Carnoy, 2013, p. 73). Lênin percebeu que a legitimação do poder, da repressão, para reforçar a reprodução da estrutura e das relações de classes é a principal função do Estado burguês. Fecha-se o parêntese.

Dourado pondera ainda que, apesar das *honrosas exceções*, na arena educacional, as desigualdades sociais não têm sido tratadas com o rigor que a discussão merece. “A finalidade ideológica é escamotear a contradição inerente ao princípio liberal de igualdade, numa lógica pautada pela sociabilidade capitalista, na qual a desigualdade é elemento estrutural a ser naturalizado” (Dourado, 2016, p. 9).

Quadro 1 - Principais políticas públicas brasileiras no século XXI

GOVERNO FHC
2001, 09 de janeiro, Plano Nacional de Educação
2001, 13 de fevereiro, Programa Bolsa Escola
GOVERNO LULA
2003, 20 de outubro, Programa Bolsa Família
2004, 14 de abril, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
2004, 09 de junho, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
2004, 10 de setembro, Prouni nas Faculdades Particulares
2006, 06 de setembro, Compromisso Todos pela Educação
2006, 19 de dezembro, Fundeb
2007, março de 2007, IDEB
2007, 24 de abril, Plano de Desenvolvimento da Educação
2007, 24 de abril, Reuni nas Universidades Federais
2007, 24 de abril, Programa Mais Educação
2008, 16 de julho, Piso Nacional para os Professores
2009, O Novo Enem
2009, 11 de novembro, Mais recursos para a educação

2010, 28 de março a 01 de abril, 1ª Conferência Nacional de Educação
GOVERNO DILMA 2011 - 2016
2011, 26 de outubro, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
2012, 29 de agosto, Lei de Cotas
2012, 03 de outubro, Brasil Carinhoso
2013, 09 de setembro, Royalties do Petróleo e do Pré-sal para educação
GOVERNO TEMER 2016 – 2019
2016, 22 de setembro, Reforma do Ensino Médio
2016, outubro de 2016, Ocupações dos secundaristas
2016, outubro de 2016, Programa Criança Feliz
2016, 13 de dezembro, Teto de Gastos Públicos
2018, 14 de dezembro, Base Nacional Comum Curricular

Fonte: Fundação Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/linhasdotempo/educacao/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAsaS7BhDPA RI sAAX5cSCIfaj0v2tc5iQ1SVAA0L-m7w-C2trTeGqxouQoIx-xkt1OxRGcXCwaA IPzEALw_wcB. Acesso em: 23/12/2024.

No processo de justificação ideológica das desigualdades sociais geradas no plano da estrutura econômica, a escola tem cumprido um papel fundamental, haja vista a priorização da Educação Básica por parte do Banco Mundial, em termos de recomendações ao Brasil, desde a década de 1980. A inserção da lógica do capital internacional nas escolas, por meio de projetos financiados pelo Banco, delimita a formação de indivíduos voltados para o mercado de trabalho; “nos projetos financiados pelo referido Banco, onde fica clara a presença dos ditames e preceitos que vigoram em documentos oficiais das agências e dos organismos internacionais” (Nascimento, 2013, p. 2).

Amaral e Ferreira (2014) apontam que nos últimos 40 anos o mundo tem experimentado o resultado de políticas econômicas, sociais e culturais desenvolvidas no contexto da globalização, no qual se desenvolveram as inovações tecnológicas, consolidou-se a era da informação, estabeleceram-se novas formas de organização

e gerência do trabalho, como é o caso do pós-fordismo, e das políticas econômicas neoliberais. É nesse contexto que, segundo as autoras, “se desenvolvem as políticas educativas no Brasil, conduzidas por organismos internacionais, seguindo orientações de reformas curriculares e educativas que acompanham as reformas conservadoras presenciadas na maioria dos países do mundo” (Amaral; Ferreira, 2014, p.3).

Segundo Araújo (2011, p. 286), “abordar a relação entre Estado e as políticas educacionais no Brasil constitui grande desafio, visto que nosso liberalismo foi outro, nosso intervencionismo foi outro e, não chegando a consolidar plenamente nem um nem outro”. Nas palavras de Fábio Konder Comparato, no Brasil sempre tivemos um “falso liberalismo econômico e um persistente autoritarismo político [...] Desde os tempos coloniais, o Estado sempre interveio nas atividades econômicas no sentido da proteção, obviamente, proteção daqueles que já eram poderosos” (Comparato, 1987, p. 55). Em função das alterações no capitalismo mundial adentramos o século XXI com a tendência de diminuir um Estado já tênue em sua dívida histórica com a maioria da população excluída dos requisitos mínimos para uma vida digna e cidadã.

Observa-se que a concentração de renda se configura fator de agravamento do problema educacional brasileiro e que a estrutura da economia global inviabiliza quaisquer intenções de se ampliar a distribuição de renda no país, pois, de acordo com a análise de Theotonio dos Santos, o fator que motiva o investimento e a “expansão produtiva no capitalismo está determinado pela busca do lucro e do monopólio da atividade econômica, que é o resultado necessário da competição desbragada dos proprietários e dos indivíduos concentradores em sua busca de prazer e poder” (Santos, 2016, p. 207). Na ocasião, o autor explica que assim intensificam-se a espoliação e a exclusão de pessoas mundo a fora, cuja pobreza se expressa nos 2 bilhões de seres humanos que vivem com uma renda inferior a seiscentos dólares por ano.

Dessa maneira, as possibilidades via educação se esvaem, se minimizam: “existe uma correlação muito alta entre desigualdade

social e êxito escolar” (Santos, 2016, p. 209). E, enquanto cresce o número de seres humanos excluídos da vida social, especialmente do processo educacional, os privilegiados ampliam suas riquezas, dentre elas o conhecimento.

Contudo, observa-se, conforme Silva Filho e Mariano (2019, p. 170), que “Políticas públicas são um meio de efetivação de direitos sociais”, ou seja, devem ocorrer em favor das classes menos favorecidas impactando positivamente na vida das pessoas, ainda que não ocorra nenhuma “ruptura estrutural ou a supressão de uma forma de Estado por outra” (p. 165).

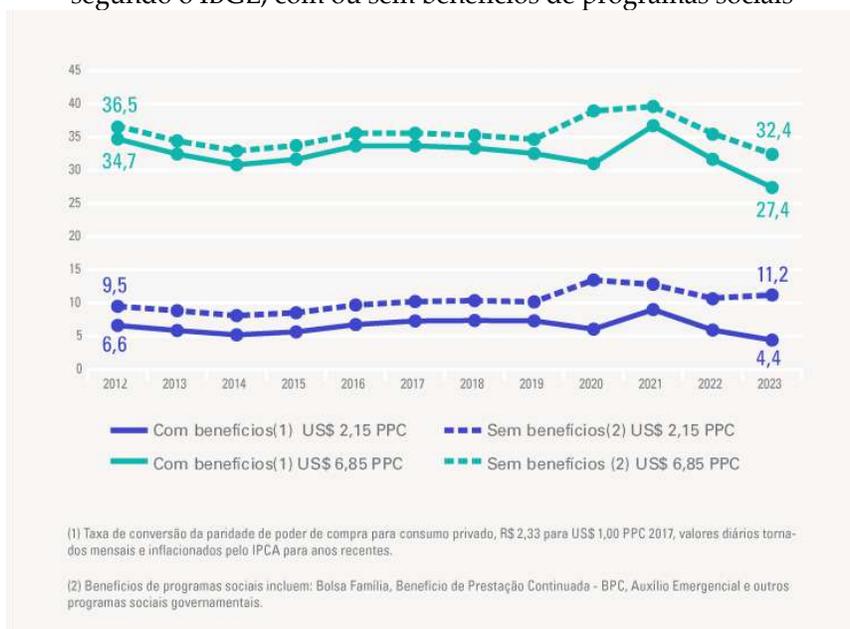
Quadro 2- Em 2023, pobreza no país reduz ao menor nível desde 2012

De 2022 a 2023, o percentual da população do país abaixo da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (US\$ 6,85 PPC por dia ou R\$ 665 por mês) reduziu de 31,6% para 27,4%. Foi a menor proporção desde 2012.
Em um ano, 8,7 milhões de pessoas saíram da pobreza no país. Numericamente, essa população recuou de 67,7 milhões para 59,0 milhões, seu menor contingente desde 2012.
No mesmo período, a proporção da população na extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC por dia ou R\$ 209 por mês) recuou de 5,9% para 4,4%, o menor percentual desde 2012. Pela primeira vez, esse indicador ficou abaixo dos 5,0%.
De 2022 a 2023, cerca de 3,1 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza, no país. A população na extrema pobreza recuou de 12,6 milhões para 9,5 milhões, menor contingente desde 2012.
Em 2023, cerca de 51% das pessoas em áreas rurais viviam em domicílios beneficiados por programas sociais. Em áreas urbanas, essa proporção era de 24,5%.
Entre as pessoas com 0 a 14 anos, 42,7% (ou duas em cada cinco) viviam em domicílios com benefícios de programas sociais.
Em 2023, o total de jovens de 15 a 29 anos que não estudavam e não estavam ocupados atingiu o menor número (10,3 milhões) e a menor proporção (21,2%) desde o início da série, em 2012.
Entre 10,3 milhões de jovens de 15 a 29 que não estudavam nem estavam ocupados, as mulheres pretas ou pardas eram 4,6 milhões (ou 45,2% desse total, enquanto as mulheres brancas eram 1,9 milhão (ou

implementados pelo governo federal, o volume de pessoas na extrema pobreza em 2023 teria ascendido de 4,4% para 11,2%, e a proporção da população na pobreza teria sido elevada de 27,4% para 32,4%.

Veja o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Proporção de pessoas na pobreza e na extrema pobreza, segundo o IBGE, com ou sem benefícios de programas sociais



Fonte: Agência de Notícias IBGE, 2024.

V – O que tudo isso tem a ver com a crise?

Frigotto (2014) aponta que o grande lucro do capital está concentrado na especulação ou jogatina financeira, evidenciando-se assim, uma das questões cruciais arroladas a partir dos finais dos anos 1970 e começo dos anos 1980, com a chamada globalização em voga; a produção de mercadorias e serviços já não têm mais os atrativos de outrora; o deslocamento do capital real para o fictício tem gerado insegurança para o próprio capital, como demonstrado

nas as crises de 2007, 2008 e 2010. Segundo o autor, “de 1986 a 2006, medidos pelo PIB, a economia real, - aquela que produz alimentos, que produz casas, que produz livros, que produz revistas, que produz serviços, aulas etc., - cresceu na ordem de 400% e a economia fictícia 1300%” (Frigotto, 2014, p. 93).

Frigotto lembra que já na década de 1950, o imperialismo externou grande preocupação com a Revolução Cubana, com a possibilidade de sua influência alastrar-se por toda a América Latina. Emerge, assim, das entranhas imperialistas a ideia de capital humano, desenvolvida nos Estados Unidos, com Schultz, e na Inglaterra, com Becker. A partir de observações empíricas, Schultz se agarra à hipótese de que o investimento em educação, privada ou pública, torna-se mola propulsora para que os países saiam do subdesenvolvimento ou os pobres deixem a pobreza para terem mobilidade social. Dessa maneira, “ele pegou cem países e colocou, de um lado, o Produto Interno Bruto e, do outro lado, os anos de escolaridade e encontrou uma correlação quase perfeita, entre maior desenvolvimento e maior escolaridade” (Frigotto, 2014, p. 95).

No campo educacional você vai identificar conceitos como o de qualidade total. O que é qualidade total do ponto de vista do capital? Uma mercadoria que é produzida dentro da especificação em menor tempo, em menor custo e que, quem a produz, faça o que se manda e que ela se realize o mais rápido no mercado. Qualidade total do ponto de vista filosófico é um absurdo. A palavra qualificação tinha por trás de si um direito: você se qualificava como metalúrgico, como bancário, como professor e você tinha o sindicato que defenderia teus direitos e de atuar para o que se qualificara; agora não, tem que ser flexível, tem que ser polivalente, tem que se formar por competências individuais. Estas quem as dita é o mercado e emprego, que também era historicamente entendido como um direito agora tem que ser esquecido. O que temos é a promessa de empregabilidade. Empregável é aquele que lê as características que o mercado quer e se prepara para isso. E se o mercado não quer, é porque ele não se preparou adequadamente. E se você não encontrar campo de emprego, aí você pode ser empreendedor (Frigotto, 2014, p. 96).

Aluísio Pampolha Bevilaqua compreende a crise atual como uma crise decorrente do acúmulo gradual de rupturas bruscas; de

uma “crise orgânica do capital na produção, na ciência e na educação”, convertendo a categoria paradigma em condutor de “transcendência da mesma - da produção à ciência e da ciência à educação e a categoria pedagogia em instrumento da sua própria reversão, da educação para ciência e para produção” (Bevilaqua, 2011, p. 256-257). Para o autor, a educação, assim como a ciência, tem a possibilidade de ser objeto de produção de mais-valia, porém seu “verdadeiro valor” jamais será mensurado em tempo social, visto que agrupa um tempo histórico desmedido na constituição do “intelecto geral” e no “desenvolvimento do conhecimento social geral da humanidade, com suas continuidades, descontinuidades, rupturas, saltos e regressões” (Bevilaqua, 2015, p. 404).

Nessa perspectiva, o sistema capitalista em seu processo engloba ao seu escopo o desenvolvimento da ciência e da educação, de modo que reconhecer crise na educação significa fazê-lo de maneira relacionada à crise na ciência e na própria organicidade do capital (Araújo, 2024a).

Considerações finais

Pelo exposto ao longo deste capítulo, as discussões em torno da temática *Políticas públicas, desigualdade social e educação no Brasil* não se esgotam facilmente. A começar pela própria definição de política pública que, como vimos, tem um caráter múltiplo, ou seja, não há uma definição que seja aceita como verdadeiramente única. Todavia, é possível afirmar-se a existência de sentidos no levantamento dos problemas, proposição, na elaboração, na implementação, execução e avaliação das políticas públicas, em suma: elas têm a ver com processos coletivos.

Outro ponto importante consiste na constatação do caráter histórico do fenômeno da desigualdade social, econômica, cultural, de gênero etc. no Brasil. Somos herdeiros de uma Colônia Primitiva de Acumulação de Capital e isso nos torna relativamente vulneráveis, ao mesmo tempo em que nos conduz a diversas lutas ao longo de nossa história. A passagem do comando das classes

proprietárias rurais para as classes proprietárias industriais e financeiras não exigiu uma ruptura irrestrita do sistema.

Se, por um lado, compreende-se que não há condições subjetivas, no momento, de superação desse quadro; por outro, não se pode ignorar que a necessidade do investimento em políticas públicas deveria, além de atender as necessidades básicas, também deveria ter um caráter voltado para medidas de inclusão mais ampliado. Os dados demonstram que a existência dos programas sociais³ tem afetado positivamente a vida de muita gente, ou seja, tem amenizado o teor das desigualdades sociais. Conforme foi também observado, a correlação entre desigualdade social e êxito escolar exige que se oportunize educação de qualidade e condições de permanência na escola a todos.

Referências

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Em 2023, pobreza no país cai ao menor nível desde 2012**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>.

Acesso em: 23 dez. 2024.

ARAÚJO, A. S. de. O caminho pedagógico no Brasil e a crise orgânica do capital. **Ciência & Luta de Classes**, Rio de Janeiro, Ano VIII, v. 6, n. 9, jan-jul 2023a.

ARAÚJO, A. S. de. Estado, Governo e Políticas Educacionais. In: PAZ, A. C. de O.; SENHORAS, E. M. (org.). **Educação: Caleidoscópio Político e Temático**. Boa Vista: Editora IOLE, 2023b, p. 13-40.

³ Apesar de em muitos casos, o agravamento da situação seja ocasionado pela atuação do próprio Estado ao implementar políticas que vão na contramão das necessidades da maioria do povo, gerando ainda mais desigualdades sociais, como demonstrado no último item do Quadro 1.

ARAÚJO, G. C. de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Editora UFPR.

AMARAL, C. L. de C. do; FERREIRA, L. S. Políticas educacionais no contexto da globalização do capital: da política às políticas de gestão. **Iniciação - Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística**. Edição Temática: Gestão, Internacionalização e Desenvolvimento, vol. 4, n. 4, out. 2014, São Paulo: Centro Universitário Senac.

BALDARENAS, J. N.; CARDOSO, F. G. O (sub)desenvolvimento brasileiro e suas perspectivas: reflexões teóricas sobre crescimento econômico e consumo de luxo. *In*: CHILIATTO, M. V, *et al.* **O futuro do crescimento com igualdade no Brasil Ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da CEPAL**. Santiago, 2019.

BEVILAQUA, A. P. **A crise do capital em Marx e suas implicações nos paradigmas da educação**: contribuição ao repensar pedagógico no século XXI. Fortaleza: Inverta/ UFC, 2011.

BEVILAQUA, A. P. **A Crise Orgânica do Capital**: o valor, a ciência e a educação. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2015.

BORGES, G. F. de M.; ARAÚJO, C. A. de.; PEREIRA, D. Políticas públicas e políticas educacionais: primeiras aproximações. **Revista Encontro de Pesquisa em Educação**, Uberaba, v. 1, n.1, p. 62-75, 2013.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 17 ed. Campinas-SP: Papyrus, 2013.

CAVALCANTE, P. **A Questão da Desigualdade no Brasil**: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro, 2020.

CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. **O futuro do crescimento com igualdade no Brasil**: ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da CEPAL. Santiago: Cepal, 2019.

COMPARATO, F. K. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CORREIA, M. L. A. **Crescimento e desenvolvimento humano na Constituição brasileira**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f431bec7a84e9c4d>. Acesso em: 16 mar. 2019.

DEMO, P. **Política Social, Educação e Cidadania**. Três horizontes da política social. 13 ed. Campinas: Papirus, 2011.

DOURADO, L. F. Prefácio Educação: vários olhares que se entrecruzam. *In*: MIRANDA G. de (org.). **Educação e desigualdades sociais**. Campinas: Mercado das Letras, São Paulo, 2016, p. 7-11.

MENDES, R. P. da S. "Desigualdade social no Brasil". **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/desigualdade-social-no-brasil.htm>. Acesso em: 02 jan. 2025.

MERELES, C. Desigualdade Social: um problema sistêmico e urgente. **Politize!**, 31 de julho, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/desigualdade-social/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

NASCIMENTO, A. P. L. Desigualdades educacionais no Brasil: uma análise sobre a política de Assistência Estudantil no IFS. *In*: VII Colóquio Internacional 'Educação e Contemporaneidade' (EDUCON), 2013, São Cristóvão - SE. **Anais VII EDUCON**, 2013.

OLIVEIRA, J. I. de. **Vulnerabilidades e superação da desigualdade educacional no Brasil: Goiás em análise**. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015.

PARO, V. H. (org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 16, n. 39, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 368-375.

SOUZA, C. Coordenação federativa de políticas públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH (Online)**, v. 36, p. 1-22, 2023.

Política de Ação Afirmativa para ingresso no Ensino Superior no Brasil: histórico, alcance e desafios

Neville Julio de Vilasboas e Santos
(Instituto Federal de Goiás, campus Anápolis)

Resumo:

O objetivo do texto é realizar um balanço das ações afirmativas para ingresso no ensino superior público no Brasil nesse primeiro quarto de século, tendo como marco inicial as primeiras ações adotadas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, a partir de 2001, até a publicação da lei federal 14.723 de 2023, que atualiza a lei federal 12.711 – a lei de cotas. Com base em pesquisa bibliográfica, reconstruo brevemente a trajetória histórica da política de cotas, aponto os principais elementos que fundamentaram as justificativas normativas e teóricas para a sua adoção, os principais argumentos mobilizados nos momentos em que o debate público sobre as cotas assumiram papel de destaque na esfera pública, bem como as ações e decisões que marcam a sua implementação. Dividida em duas fases fundamentais – antes da lei de cotas e depois da lei de cotas – a política passou de uma fase de expansão e caráter experimental para uma fase de consolidação e aperfeiçoamento, iniciando uma terceira fase em 2023 que abre caminhos para novas pesquisas. O texto termina apontando os avanços e limites que marcam esse percurso, os desafios que ainda persistem e os efeitos da política para além do seu objetivo principal.

Introdução

A desigualdade é, sabidamente, um tema central para compreender a sociedade brasileira. Uma das suas expressões mais evidentes está na disparidade de oportunidades de acesso ao ensino superior, que leva às profissões de maior prestígio e remuneração. As diferenças de oportunidades de negros e brancos ingressarem na universidade têm sido pauta fundamental dos movimentos negros e tema de estudos acadêmicos há décadas. Somente no início do século XXI ações concretas e substantivas foram finalmente adotadas tendo em vista esse problema. Para além das ações, o debate suscitado por esse contexto contribuiu para desnaturalizar efetivamente essa assimetria. Desde 2003, as políticas afirmativas adotadas para democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil têm produzindo mudanças no perfil discente de instituições de ensino superior. Os indicadores de acesso foram alterados com a entrada de estudantes pretos, pardos, indígenas, pobres, oriundos da escola pública. Como decorrência, houve também um processo de politização do currículo, que resultou na demanda por maior inserção de referências de autorias negras nos planos de ensino e por pesquisas que levem em consideração outras epistemologias que não as europeias (Bernardino-Costa e Borges, 2021, 2022). Conseqüentemente, a demanda por recorte racial nas políticas de assistência estudantil aumentou, fomentando o debate sobre permanência e sucesso acadêmico. A atuação de grupos e coletivos negros organizados dentro das instituições foi, em vários momentos, crucial para que esses avanços fossem concretizados. Um passo adiante foi dado com a adoção de ações afirmativas na pós-graduação, deixando evidente que, para romper o ciclo das desigualdades, é preciso um conjunto de políticas públicas que se enfrentem as barreiras impostas em diferentes momentos da trajetória educacional dos beneficiários. No limite, o objetivo das ações afirmativas é contribuir para redefinir o modelo de relações raciais brasileiro, por meio de uma valorização da identidade negra (Bernardino-Costa, 2002).

A estratificação educacional no Brasil explicita a desigualdade de oportunidades. Por estratificação educacional compreende-se a relação entre a origem social e familiar dos estudantes e o seu alcance educacional, seja em termos de aprendizado efetivo, seja em termos de realização escolar (anos de escolaridade completada com sucesso). Quanto menor for a correlação entre origem e alcance, mais aberto e democrático pode ser considerado o sistema escolar. Cabe ressaltar, contudo, que a expansão dos sistemas de educação formal, com o simples aumento na quantidade de vagas, não resulta necessariamente em maior igualdade de chances educacionais relativas quando consideramos diferentes grupos sociais. Estudos empíricos realizados desde meados do século XX já apontavam que profundas desigualdades de chances relativas de escolarização tendem a persistir mesmo em contextos de forte expansão educacional (Silva, 2003). Desde 1960, o sistema educacional brasileiro vem experimentando um processo de expansão. Contudo, as desigualdades raciais, de gênero, de renda e de escolaridade dos pais persistem, determinando variações no volume e tipo de escolaridade desses grupos de acordo com as características de sua origem social (Honorato et al, 2022). No que diz respeito à desigualdade educacional por grupos raciais, Senkevics e Carvalho (2020) argumentaram que, enquanto para os jovens brancos a maior obstáculo educacional a ser vencido é o ingresso no ensino superior, para os jovens negros é completar a educação básica. Daí a relevância da política de cotas não apenas no enfrentamento às desigualdades raciais no acesso às instituições federais de ensino no Brasil, mas também na ampliação dos horizontes educacionais de estudantes negros e negras que estão na educação básica.

Surgidas na Índia, em meados do século XX, as ações afirmativas se destinam justamente a quebrar ciclos históricos de subjugação e inferiorização. São políticas dinâmicas que podem assumir vários tipos de desenho e serem aplicadas em diferentes momentos, por países com estruturas sociais diversas, níveis distintos de desigualdade e conjunturas políticas diferentes. Isso

nos permite compreender as ações afirmativas antes como um princípio de justiça social do que um programa específico de inclusão. Em diferentes contextos, os argumentos favoráveis ou contrários às ações afirmativas elucidaram os diferentes entendimentos de justiça social e de igualdade sustentados por atores sociais ou por instituições relevantes para a vida social, incluindo o sistema educacional e o sistema de justiça. Os conflitos entre diferentes noções de justiça e igualdade nos levam a perceber que o debate em torno das hierarquias de classe, raça e gênero seguem absolutamente fundamentais para distribuição de oportunidades e efetivação de direitos políticos, sociais e econômicos não apenas no Brasil, mas em todos os países com histórico colonial.

Vários têm sido os esforços, desde 2020, para avaliar os resultados, o impacto e a eficácia do sistema de cotas, por ocasião dos 10 anos de vigência da política, completados em 2022. Aqui, consideraremos três deles: a) a rede criada pelo Laboratório de Estudos e Pesquisa em Ensino Superior (LEPES), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em parceria com a Ação Educativa, organização de Direitos Humanos e Educação Popular, que buscou levantar dados nacionais sobre os estudantes cotistas, realizar estudos de caso em seis universidades e contribuir para o monitoramento e avaliação da política de cotas; b) o Consórcio de Acompanhamento das Ações Afirmativas 2022, coordenado em parceria pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) e pelo AfroCebrap, que também envolveu pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições em um esforço coordenado de avaliação da política e de divulgação científica dos resultados por meio do índice Cotas no Ensino Superior, publicados no Jornal Nexa na seção Nexa Políticas Públicas e c) a Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais, realizada em parceria pela Defensoria Pública da União (DPU) e a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros e Negras (ABPN), com vistas a avaliar o

cumprimento da lei da perspectiva da defesa dos direitos da população negra.

Ao fazer um balanço da política desde o início do século XX, a partir dos principais resultados das pesquisas acima mencionadas, o objetivo deste capítulo é recuperar a trajetória das ações afirmativas para ingresso no ensino superior no Brasil, situando as principais avaliações, os avanços e desafios identificados até 2023, ano em que a lei de cotas foi renovada, bem como as perspectivas de aperfeiçoamento e monitoramento da política daí em diante.

Fundamentos e princípios das políticas de ações afirmativas

Nas palavras de Feres Jr. et al, ação afirmativa consiste em “[...] um programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo.” (Feres Jr. et al, 2018, p.13). Essa definição de ação afirmativa, de acordo com os próprios autores, é a mais simples e a mais abrangente possível, capaz de abarcar diversas políticas assim designadas. Embora ampla, é uma definição bastante precisa do ponto de vista sociológico. Permite analisar e comparar diferentes experiências, seja em contextos semelhantes, seja em países ou culturas diferentes. Pode ser aplicado a classes, etnias, raças, castas, faixas etárias, gêneros, regiões, religiões, enfim, pode ser adaptado a realidades muito diversas. E os recursos ou direitos distribuídos ou redistribuídos por essas políticas podem estar relacionados a acesso e permanência em sistemas de ensino, oportunidades de trabalho, financiamentos públicos ou privados, serviços de saúde, redes de proteção social, reconhecimento cultural, cargos de participação ou representação política, isenções fiscais ou mesmo bens materiais. As modalidades de ação afirmativa, de acordo com esse conceito, podem ser também variadas, como reserva de vagas (cotas), bônus ou sistemas de preferência. De forma geral, as políticas de ação afirmativa podem promover uma variedade de direitos, civis, políticos, econômicos e culturais. Diferente das

políticas antidiscriminatórias de caráter punitivo, que visam penalizar práticas passadas e coibir práticas futuras, as ações afirmativas se prestam à reparação dos efeitos da discriminação passada e promoção de igualdade futura (Feres Jr. Et al, 2018).

A experiência precursora desse tipo de política aconteceu na Índia. Lá, eram chamadas de políticas de reserva e foram instituídas pela Constituição de 1950, tendo como beneficiários os *dalits* (casta dos considerados intocáveis) e as *scheduled tribes* (comunidades rurais com baixo status social). O modelo de estratificação social em castas é bastante diferente dos sistemas de estratificação das sociedades ocidentais mas, ainda assim, é possível encontrar semelhanças no sentido e nos efeitos das ações afirmativas implementadas na Índia e em outros países com história colonial. Em todo caso, o conceito de ação afirmativa se aplica a grupos que tenham sido objeto de discriminação sistemática ao longo do tempo.

O termo ação afirmativa foi mencionado pela primeira vez no *National Labor Relations Act*, a Lei Nacional de Relações trabalhistas dos Estados Unidos, datada de 1935. Promulgada pelo Congresso e sancionada pelo presidente Franklin Roosevelt, a lei garantia aos funcionários do setor privado o direito de organização em sindicato, participação em negociação coletiva e realização de greves. Permitia, ainda, à comissão nacional de relações de trabalho requisitar aos empregadores ações afirmativas para corrigir eventuais abusos praticados contra os trabalhadores. Em 1961, o termo foi retomado pelo presidente John Kennedy, no contexto do reconhecimento da luta pelos direitos civis. Provavelmente, por essa influência dos Estados Unidos, o termo ação afirmativa foi adotado no Brasil a partir do processo de redemocratização, quando os movimentos sociais reorganizaram suas demandas por direitos no período pré-constituente.

Por essa definição, de acordo com Feres Jr et al (2018), é possível afirmar que tais políticas têm relação com outras políticas características do Estado de Bem-Estar Social, na medida em que promovem direitos e bem-estar com vistas a diminuir a distância

social e corrigir efeitos deletérios do sistema de competição capitalista. A sua justificativa não se resume à mera promoção de um grupo independente, mas se refere à promoção de um bem para toda a sociedade, uma vez que as disparidades sociais são interpretadas como resultado injusto da dinâmica de mercado. Ou seja, o benefício a grupos historicamente excluídos ou marginalizados só pode ser justificado e legitimado em benefício do bem comum, ainda que o grupo promovido seja muito pequeno. Eis o fulcro normativo das políticas de ação afirmativa: a promoção de um grupo só é legítima se for para produzir um contexto de maior igualdade de oportunidades. Curiosamente, as sociedades capitalistas têm sido bem mais benevolentes e tolerantes com políticas de investimento público em setores da economia que já contam com condições favoráveis do que com ações afirmativas para grupos historicamente excluídos ou marginalizados. A compreensão do conceito passa pela já conhecida distinção estabelecida por Robert Castel (2008) entre discriminação positiva e discriminação negativa: a última contribui para o rebaixamento e desumanização de um grupo e a primeira a visa promover direitos e maior bem-estar. A acusação de que as ações afirmativas são um privilégio ou que reforçam ou acirram conflitos e oposições já existentes não leva em consideração a distância moral que existe entre discriminação positiva e discriminação negativa: a primeira combate desigualdades, a segunda as perpetua (Feres Jr. et al, 2018).

Como toda política pública, as ações afirmativas resultam de uma intervenção que reflete a relação entre o Estado e a sociedade. Tais intervenções não podem se dar sem justificativas públicas, sob pena de incorrerem em autoritarismo. De um ponto de vista sociológico, a construção, apresentação e recepção dessas justificativas pelo debate público suscitam avaliações acerca da natureza dos laços sociais que mantém a sociedade em alguma medida coesa. Particularmente, quando a implementação de uma política pública faz emergir um debate sobre fundamentos e critérios de justiça, ela se torna sensivelmente importante. Embora as ações afirmativas não levantem questões apenas sobre justiça

social, esse ponto termina por ter uma relevância significativa. Além desse, reparação e diversidade são outros eixos em torno dos quais o debate público sobre ações afirmativas se deu no Brasil e em todos os outros países em que foram implementadas, a exemplo da iniciativa pioneira na Índia. Guardadas as respectivas particularidades, em todos esses países as ações afirmativas, com base nos eixos indicados, implementaram medidas de proteção de segmentos mais vulneráveis da sociedade e promoção de igualdade proporcional em instituições e cargos socialmente relevantes. Esses dois conjuntos de medidas podem assumir diversos formatos a depender do contexto. E ambos podem ser vinculados à justiça, reparação ou diversidade, ainda que esses três princípios não necessariamente estejam presentes em todos os lugares a todo momento.

O cerne do argumento normativo em favor das ações afirmativas reside na ideia de igualdade substantiva. Essa noção decorre da compreensão que a igualdade meramente formal estabelecida pela ordem jurídica não é suficiente para garantir nem a liberdade plena nem a distribuição equitativa de oportunidades de vida. As ações afirmativas, assim, são justificadas moralmente pela constatação dessa incapacidade das democracias liberais garantirem não somente a liberdade, mas também a oportunidade, a cidadania plena. A igualdade, sob esse prisma, não pode ser apenas o resultado de uma democracia procedimental, mas da efetiva garantia do exercício dos direitos. Não pode resultar somente da meritocracia como ideal normativo da sociedade de mercado, mas da ação redistributiva do Estado. O argumento subjacente é o de que a igualdade formal não apenas não é um fim em si mesmo, como pode vir a se tornar um obstáculo para a igualdade substantiva. Daí o poder e o dever do Estado em intervir na suspensão pontual da igualdade formal para favorecer a igualdade de oportunidades. Nessa perspectiva, as desigualdades são resultados da dinâmica própria do mercado, que favorece a concentração do poder e a exploração como formas de manutenção do *status quo*. O Estado passa, então, a agir sobre a distribuição de

recursos com vistas a uma equalização das chances de vida dos indivíduos e grupos. Embora o Estado de Bem-estar Social seja comumente vinculado à políticas universais, desde o início operou também políticas que implementavam a discriminação positiva, como o investimento pesado em áreas carentes e grupos desprivilegiados (Feres Jr. et al, 2018).

Além das justificativas de reparação histórica e justiça social, o argumento da diversidade é por vezes mobilizado para fundamentar ações afirmativas. Derivado das teorias do multiculturalismo, a diversidade parte do pressuposto de que as diferentes culturas têm valor equivalente e devem conviver pacificamente. Ainda de acordo com Feres Jr. et al (2018), essa noção está na base da defesa dos Direitos Humanos, mas quando se trata de direitos perante o Estado nacional, ela tende a perder seu sentido. Se as culturas têm valor equivalente, não há que se reparar nada ou gerar justiça, basta permitir que se manifestem. Isso tira o peso da contribuição de certos grupos para a construção da sociedade ao longo da história e esvaziam de sentido a lógica da dominação. Esse deslocamento conceitual retira do Estado a responsabilidade de reparar as injustiças históricas acumuladas ao longo do processo histórico de construção da nação. É uma posição relativista bastante questionável e mesmo perigosa, uma vez que favorece a redução da sociedade ao mercado formado por consumidores diversos, com um Estado mínimo para garantir o direito à diversidade.

No caso brasileiro, os argumentos de reparação e justiça são preponderantes nas políticas afirmativas em instituições públicas, enquanto na iniciativa privada a ideia de diversidade é mais mobilizada. As políticas afirmativas de corte racial se baseiam na definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que identifica cinco grupos: brancos, pretos, pardos, indígenas e amarelos. Tanto os movimentos negros quanto as pesquisas acadêmicas, na sua maioria, mobilizam a categoria “negro”, que resulta da junção de pretos e pardos, justificada por inúmeras pesquisas sociológicas que apontam que o perfil socioeconômico de

pretos e pardos é muito semelhante e é significativamente desfavorecido em relação ao perfil dos brancos. Além disso, pretos e pardos juntos formam a maioria da população. Assim, a hierarquia se faz perceber nitidamente. A assimetria não se assenta em diferenças genéticas ou modos de vida diferentes, mas na desigualdade de oportunidades e resultados econômicos e políticos. Em se tratando de uma política voltada para a maioria da população, é fundamental que as fronteiras entre os grupos beneficiários e não beneficiários seja definida de modo simples e abrangente, e não em divisões essencializadas. A categoria “negro”, enquanto categoria política mobilizada pelo Movimento Negro para aglutinar pretos e pardos, é contrária a uma ideia essencialista.

O argumento da justiça social, dentre os três mais comuns, é o que mais tem aderência aos contextos democráticos. Ao demonstrar a injustiça socioeconômica que atinge de modo semelhante pretos e pardos, ligada à herança escravocrata e às políticas de branqueamento adotadas pelo Estado brasileiro, o argumento da justiça social não mobiliza qualquer essencialismo, podendo ser estendido também a outros grupos historicamente discriminados. O argumento da justiça social pode ainda ser articulado ao da reparação. Essa combinação também foi mobilizada no debate público sobre as cotas que, apesar da resistência dos setores mais conservadores, cresceu de maneira consistente nos governos do Partido dos Trabalhadores. A lei federal 12.711 de 2012 ampliou o efeito das cotas para ingresso no ensino superior para todo o território nacional, homogeneizando seus procedimentos. Além disso, a confirmação da sua constitucionalidade, assegurada pelo Superior Tribunal Federal no mesmo ano, garantiu a segurança jurídica necessária para arrefecer os ânimos de seus detratores (Feres Jr. et al, 2018).

O debate público sobre as cotas e as disputas pelo seu sentido

Dentre os argumentos mais utilizados contra as cotas antes da lei 12.711/2012 está a defesa de que a reserva deveria ser destinada

a estudantes de escola pública e baixa renda, e não a estudantes negros e indígenas. Vários foram as justificativas defendidas, como o estigma posterior sobre o estudante cotista, a possibilidade de ativar conflitos raciais, a dificuldade de definir quem é negro no Brasil e mesmo a defesa de que no Brasil não há racismo, como em outros países que adotaram as cotas. Entretanto, várias pesquisas vêm demonstrando que ações afirmativas baseadas exclusivamente na classe não incluem membros de grupos étnicos e raciais historicamente discriminados. Darity Jr. et al. (2011), por exemplo, mostrou, com base em inferência estatística, que a adoção de critérios de classe produz resultados muito diferentes do que a adoção de critérios explicitamente étnico-raciais. A tendência é que, entre os considerados pobres, os brancos, que não enfrentam o racismo, se sobressaiam aos negros. Isso pôde ser verificado também quando nos casos em que o bônus foi adotado para estudantes de escola pública, indiferente às características étnicas e raciais, como no caso da Unicamp. A inclusão desses grupos foi mínima (Venturini e Feres Júnior, 2016). O efeito racial da ação afirmativa baseada em critérios puramente socioeconômicos só é significativo em contextos em que a esmagadora maioria da população é composta pelo grupo racialmente discriminado. Quando não é esse o caso, a etnia ou grupo racial dominante tende a se beneficiar.

Outras objeções colocadas às ações afirmativas se referem a supostos problemas procedimentais ou resultados insuficientes. Ainda há quem defenda que a ação afirmativa diminui a qualidade, eficácia e eficiência de serviços e instituições e seria responsável por gerar um deficit de desenvolvimento e progresso. Alguns argumentam que elas não atacam a desigualdade. Ao contrário, beneficiariam uma camada relativamente privilegiada dentro do grupo elegível, criando uma elite negra, por exemplo. Fato é que a ação afirmativa não elimina a avaliação das qualificações dos candidatos. Ao contrário, ela contribui para identificar os sujeitos qualificados que, na ausência de oportunidades, não seriam incluídos de nenhuma forma. Assim como também altera os

horizontes de mobilidade social dos jovens negros que antes não viam a universidade como um destino possível. Além disso, inúmeras pesquisas já refutaram a alegação de que os beneficiários teriam desempenho inferior aos não beneficiários. Estudos de desempenho acadêmico e evasão mostram que esse argumento não se sustenta, uma vez que não há diferença significativa de desempenho e os beneficiários tendem a evadir menos que os não beneficiários.

De uma maneira geral, as pesquisas vêm demonstrando que as ações afirmativas surtem efeitos para seus propósitos. Se ela não consegue incluir os mais pobres entre os pobres, isso não significa que ela não foi eficaz. Significa que é preciso combiná-las com outras políticas que sejam capazes de ampliar o leque de oportunidades mais básicas para combater as formas agudas de discriminação e exclusão. Além disso, as ações afirmativas são importantíssimas para diversificar, sim, as elites, mas tem principalmente o efeito de equalizar as oportunidades sociais, tornando posições socialmente valorizadas mais representativas dos grupos que compõem a população e permitindo que membros mais jovens dos grupos minorizados possam ter referências positivas de trajetória social. Independente dos eventuais problemas verificados em alguns contextos, as ações afirmativas experimentaram um crescimento considerável em diferentes países, incluindo políticas adotadas pelo setor privado em diferentes setores. A ideia de que a igualdade formal que caracteriza as democracias liberais é insuficiente para promover o bem-estar geral e incapaz de corrigir desigualdades históricas – ao contrário, o liberalismo se beneficia delas – foi se assentando política e juridicamente ao longo das duas últimas décadas. A ação afirmativa foi sendo cada vez mais aceita como um princípio de promoção de justiça econômica, política e cultural. O seu alcance, como o de toda política pública tomada individualmente, é limitado. A ascensão da extrema direita ao poder nos Estados Unidos no início de 2025, apoiada por grandes corporações de tecnologia – as corporações com maior valor e poder econômico da

atualidade – e por grupos supremacistas brancos, foi marcada por um forte discurso contrário às chamadas “políticas de diversidade” tanto no setor público quanto no setor privado. Isso têm levado a um movimento de refluxo não somente nos EUA, mas também em outros países, bem como em empresas de alcance global, com consequências difíceis de prever.

No interior das universidades, argumentos favoráveis e justificativas para as cotas foram mobilizadas por diferentes agentes, desde coletivos organizados de estudantes e servidores, passando por grupos de pesquisa, até organizações não governamentais externas às instituições de ensino. Lideranças e organizações negras também pressionaram as instituições de ensino e mobilizaram instituições jurídicas para denunciar os resultados discriminatórios gerados por décadas de funcionamento das universidades com base na chamada meritocracia que, na realidade, sempre privilegiou uma elite branca das classes média e alta.

No debate público, assim como no interior das instituições, os embates em torno das cotas buscaram levantar justificações não apenas sociais e econômicas, mas também normativas e morais. Como toda política pública, as ações afirmativas necessitam de um fundamento moral na medida em que significam uma intervenção estatal direcionada para um ou mais grupos da sociedade. Uma vez que o papel do Estado é atuar na promoção do interesse comum, essa intervenção direcionada tem que ser justificada no seu resultado em termos de garantia do bem comum. Não apenas o debate público, mas também o embate jurídico por ocasião das diversas contestações judiciais às cotas mobilizaram justificações normativas e morais, em termos do que a sociedade é face ao que ela deveria ser. A adoção, manutenção ou revogação de uma política pública passa pelo debate público em torno de suas justificações. E esse debate normativo não necessariamente acompanha o debate realizado sobre os dados estatísticos acerca do contexto em questão.

Além das questões normativas e justificações morais, a implementação, avaliação, aperfeiçoamento, continuidade ou

descontinuidade de uma política está sujeita a influências das relações de poder que operam sobre os meios de comunicação pelos quais o debate é travado. O debate público brasileiro foi marcado pela atuação da mídia hegemônica que era contrária às cotas. O fato de que as posições favoráveis tenham se sobressaído e as cotas venham sendo executadas até hoje não torna esse poder da mídia menos relevante. Ao contrário, os movimentos negros e as instituições que optaram pela implementação tiveram que lidar com a resistência, com os ataques, com o bombardeamento midiático contrário, que às vezes mobilizava ou dava amplitude a justificações morais sem lastro na realidade e contrárias ao que os estudos científicos apontavam. Portanto, os esforços mobilizados pelos defensores das cotas foram necessariamente maiores do que seriam se o debate público na mídia hegemônica tivesse dado peso equânime para os argumentos favoráveis e para os argumentos contrários às cotas (Feres Jr. et al. 2018). As pesquisas de acompanhamento e avaliação, realizadas em diversas instituições, aos poucos desarmaram muitos dos argumentos baseados em projeções pessimistas, mas vários dos argumentos de caráter moral contrários às cotas ainda são ouvidos aqui e ali.

A despeito das posições contrárias às cotas no debate, é preciso reafirmar: quando consideramos o desempenho de estudantes cotistas e não cotistas, várias pesquisas apontam resultados semelhantes entre eles. Quando consideramos a nota do ENEM, existe uma diferença importante entre a média das notas dos cotistas e dos não cotistas. Isso é esperado por conta da trajetória escolar. Não fosse essa diferença, que reflete a desigualdade anterior à entrada da universidade, as cotas não teriam sido propostas e não fariam sentido. Quando se considerou o desempenho de estudantes cotistas e não cotistas nos cursos de graduação, várias pesquisas convergiram para mostrar que, de forma geral, a diferença é maior nos primeiros semestres do curso. À medida que os estudantes vão avançando nos períodos seguintes, a diferença vai diminuindo. Em alguns cursos, estudantes cotistas terminam por apresentar desempenho melhor

do que não cotistas. Contudo, cabe observar, esse comportamento varia entre cursos distintos. Assim, o debate público mostrou a fragilidade dos argumentos contrários.

Histórico das ações afirmativas no Ensino Superior brasileiro

A ideologia da democracia racial converteu-se na autoimagem do Brasil, sobrevivendo ao período democrático após a queda do Estado Novo e tornando-se a ideologia oficial do Estado autoritário fundado com o golpe de 1964. O regime autoritário, que atribuía a pecha de subversiva à luta antirracista do movimento negro, perseguiu militantes negros e pensadores da questão racial que ousaram questionar o mito de que as relações raciais no Brasil seriam pacíficas. Esse questionamento só pôde ser levado a um nível de articulação maior com o processo de redemocratização, pelo qual vários movimentos sociais se reorganizaram, entre eles o movimento negro, reivindicando políticas públicas para justiça e reparação dos danos causados por séculos de práticas escravistas e racistas do Estado brasileiro. A crítica à ideologia da democracia racial se tornou um dos eixos fundamentais de atuação no Movimento Negro, que em torno dele não apenas denunciou as práticas racistas das instituições públicas e privadas, mas também elaborou uma série de propostas de políticas públicas de ação afirmativa para corrigir as distorções históricas na distribuição de oportunidades educacionais e laborais. O êxito do Movimento Negro Unificado pode ser descrito de várias formas. Uma delas é o caráter progressista que ajudou a imprimir à Constituição de 1988 as bases normativas sobre as quais as ações afirmativas viriam a se fundamentar no início dos anos 2000 (Moehlecke, 2002).

Dando fundamentação estatística às reivindicações do Movimento Negro Unificado nos anos 1980, diversas pesquisas quantitativas, a exemplo dos trabalhos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, concluíram que os abismos sociais e econômicos entre brancos, de um lado, e pretos e pardos, de outro, eram gigantescos. Tais abismos resultavam de um ciclo de

desigualdades, que se iniciava na origem social, passando pela educação, até a inserção ocupacional e a renda dela decorrente. Este ciclo vicioso reproduzia a desigualdade ao longo das gerações, impedindo que as famílias negras pudessem superar a desigualdade racial e econômica característica do momento pós-Abolição. Num ciclo de desigualdades cumulativas (Hasenbalg e Silva, 2003), tais disparidades eram reproduzidas pela distribuição diferencial de oportunidades, mais volumosas e diversas para os grupos brancos economicamente favorecidos, muito mais escassas e restritas para a população negra e pobre.

Embora a política de cotas tenha sido amplamente disseminada no Brasil como a principal forma de ação afirmativa para ingresso no ensino superior brasileiro, ela é apenas uma forma de ação afirmativa. Essa perspectiva mais ampliada nos permite remontar ao período pré-cotas para identificar as iniciativas que já se caracterizavam como ações afirmativas bem antes do sistema de cotas. Como assevera Costa (2024), ao se reorganizarem no final dos anos 1970, os movimentos negros adotaram um repertório de estratégias que passa pela proximidade com os partidos políticos institucionalizados e pela pressão política exercida através de atos públicos, manifestações, denúncias e reivindicações. Ao politizar suas demandas, grupos de ativistas foram capazes de acumular um capital político que permitiu influenciar a constituinte, bem como um conjunto de políticas culturais e de memória que, em torno do centenário da Abolição, chamara atenção para os valores culturais, históricos, sociais e econômicos produzidos pela população negra e que estão na base da sociedade brasileira. Um dos exemplos mais interessantes de ação afirmativa no período pré-cotas foi o dos cursinhos pré-vestibulares para jovens negros e carentes. A vinculação entre raça, classe e escolarização em torno da condição do negro no Brasil suscitou debates sobre a necessidade e a urgência de adotar ações afirmativas para promover avanços em termos de justiça racial (Costa, 2024).

O Seminário Internacional “Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos

contemporâneos”, ocorrido em 1996, teve como objetivo reunir cientistas sociais e representantes da sociedade civil para debater saídas para enfrentar as desigualdades raciais, algumas delas já previstas no Plano Nacional dos Direitos Humanos (Moehlecke, 2002). As ações afirmativas já estavam de algum modo presentes nesse plano. Contudo, o governo brasileiro assumiu uma postura ambígua diante do desafio: de lado, reconheceu que o racismo no Brasil precisava de um programa de enfrentamento urgente; de outro, evitou defender de imediato ações incisivas e enfáticas como as ações afirmativas na forma de cotas, já adotadas anteriormente em países como os Estados Unidos, a Índia e a África do Sul. Essa recusa se deu sob a alegação de que não seria viável a adoção de políticas – supostamente – importadas de outros países, e que o Brasil precisaria buscar seu próprio caminho. De certo modo, a postura do governo parecia ceder, em parte, à pressão social por uma mudança de postura do Estado, mas se manter reticente em relação às demandas por reparação, tentando “equilibrar os pratos” e evitar compromissos mais explícitos (Feres Jr., 2018).

A virada do século XX para o XXI foi marcada pela realização da Conferência de Durban, na África do Sul, em 2001, evento considerado um divisor de águas para a adoção de políticas afirmativas no Brasil. Seu objetivo foi discutir e estabelecer diretrizes para o combate ao racismo, à xenofobia e às demais formas de discriminação correlatas. Debatendo várias formas de discriminação e intolerância, como o sionismo e o racismo, a Conferência chegou ao final com uma série de recomendações de propostas de reparações pela escravidão. Embora tais recomendações tenham encontrado aplicação limitada, esse processo proporcionou algum avanço em termos de mobilização em torno do debate público.

Ainda que medidas concretas não tivessem sido adotadas até o momento no nível do governo federal, estados como o Rio de Janeiro já presenciavam discussões em torno das ações afirmativas. As primeiras experiências concretas de reserva de vagas em universidades se deram na Universidade Estadual do Rio de Janeiro

(UERJ) e na Universidade Estadual no Norte Fluminense (UENF), por força de lei estadual sancionada em dezembro de 2000. Em 2001, a reserva de 50% de vagas para estudantes de escolas públicas no ano anterior foi acrescida de 40% de vagas para estudantes pretos e pardos (40%). A reserva de 90% das vagas suscitou reações severas nos setores mais conservadores da sociedade, o que redundou em uma alteração na legislação em 2003 e outra em 2007, diminuindo a reserva para 20% para estudantes da rede pública, 20% para estudantes negros e 5% para indígenas, pessoas com deficiência e filhos de profissionais da segurança pública. Nesse modelo, os candidatos que optavam pelas cotas tinham que atender a um critério adicional de carência socioeconômica (Feres Jr. 2018). Em 2002, a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), pela resolução 196 aprovada pelo seu Conselho Universitário, aprovou cotas de 40% para candidatos pretos e pardos, oriundos de escola pública. Em 2007 a resolução foi alterada para incluir vagas para indígenas e estabelecer um critério de renda.

A aprovação no Conselho Superior universitário de reserva de vagas na Universidade de Brasília abriu o debate para as Universidades Federais. Primeira universidade federal a adotar um sistema de cotas, a UnB não o fez por força de lei, mas por meio da sua autonomia universitária, abrindo precedentes para outras universidades federais seguirem o mesmo caminho. Fruto da pressão do movimento negro organizado na academia, a UnB estabeleceu cotas para negros independentemente de sua condição socioeconômica. Depois da UnB, diversas universidades federais e também estaduais iniciaram políticas afirmativas, com diversos modelos, tendo em comum o processo de aprovação nos conselhos superiores das instituições. De 2001 a 2012, houve um aumento progressivo de instituições que adotaram ações afirmativas para ingresso de estudantes no ensino superior.

Paralelo à ampliação das ações afirmativas em universidades federais e estaduais, outros programas tiveram um impacto significativo na inclusão de pretos, pardos e indígenas no ensino superior. É o caso do Programa Universidade para Todos

(PROUNI), do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O primeiro, criado por Medida Provisória em 2004 e institucionalizado por lei em 2005, teve impacto no ensino superior privado com a concessão de bolsas para estudantes cursarem o ensino superior em universidades particulares aproveitando a capacidade ociosa dessas instituições. Foram contemplados estudantes oriundos de escola pública, com baixa renda e estudantes pretos, pardos e indígenas de acordo com a sua proporção em cada estado. O segundo consistiu em um programa de financiamento de crédito educacional para cursar o ensino superior na rede privada, contemplando os não bolsistas e bolsistas parciais do PROUNI. A terceira iniciativa incidiu sobre as universidades públicas por meio da ampliação da sua infraestrutura e do número de vagas ofertadas, atendendo também um importante critério de interiorização das instituições federais. A adesão ao programa tinha como contrapartida a ampliação das políticas de ação afirmativa. Há ainda uma quarta iniciativa, pouco destacada quando se reconstrói a trajetória das ações afirmativas, que é criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os IFs não só contribuíram para a interiorização e capilarização da educação profissional, científica e tecnológica, pública e gratuita, mas também adotaram ações afirmativas, especialmente após 2012, que promovem a inclusão de egressos da rede pública, estudantes pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. O impacto das ações afirmativas por meio da criação dos IFs é um tópico que ainda merece pesquisas mais aprofundadas.

Ainda nessa “primeira fase” de adoção das cotas, e no bojo do debate público, vários projetos de lei foram propostos em torno dessa política. As pressões contrárias fizeram com que o governo federal adiasse a tomada de decisão e deixasse, nesse primeiro momento, para que as universidades exercitassem sua autonomia institucional. Contudo, em 2010, uma das propostas de lei federal foi aprovada, a lei 12.288 de 2010 que apresentou importante

avanço no posicionamento do Estado perante a questão étnico-racial. Trata-se da lei que estabelece o Estatuto da Igualdade Racial que, dentre outras coisas, reconhece o Brasil como um país multirracial e multiétnico no qual as pessoas de ascendência africana foram e continuam sendo sujeitas à discriminação racial. A lei coloca como dever do Estado a promoção da igualdade racial e aponta para as ações afirmativas como estratégia fundamental de inclusão e fortalecimento da identidade nacional. Abrangendo educação, trabalho, moradia, cultura, esporte, lazer, segurança, acesso à terra, livre exercício de crença, acesso à justiça, dentre outros, o Estatuto da Igualdade Racial prevê a promoção de ações afirmativas para garantir a igualdade de oportunidades. Além disso, o Estatuto criou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), que atua por meio do diálogo e articulação com os entes federativos. A proposta do Estatuto continha a regulamentação de ações afirmativas para ingresso em universidades públicas, mas esse e outros pontos sucumbiram ao longo do processo de negociação nas casas legislativas.

O movimento de contestação das cotas teve um episódio emblemático quando o partido Democratas, na figura do então senador Demóstenes Torres, impetrou uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental no Superior Tribunal Federal contra a política implementada na Universidade de Brasília. Uma decisão pela inconstitucionalidade, naquele momento, estabeleceria uma jurisprudência que poderia anular por completo todas as ações autonomamente adotadas por diversas universidades ao longo da primeira década do século. O plenário, entretanto, decidiu por unanimidade seguir o voto do relator Ricardo Lewandowski decretando a improcedência da ação e afirmando que as ações afirmativas estavam em acordo com os preceitos da Constituição Federal. Mais do que decretar a improcedência do pedido, o voto do ministro relator ainda reafirmou que as ações afirmativas estão alinhadas à responsabilidade do Estado em promover a igualdade de oportunidades, seja por aperfeiçoar os

critérios de justiça distributiva, seja por promover maior inclusão étnico-racial na sociedade.

O “divisor de águas” que marca o fim da primeira fase e dá início à segunda fase da implementação de ações afirmativas no ensino público federal é a promulgação da lei federal 12.711 de 2012, mais conhecida como lei de cotas. A partir de 2013, todas as instituições públicas federais de ensino profissional, científico e tecnológico e ensino superior (institutos federais e universidades), incluindo todas que ainda não haviam criado nenhuma forma de ingresso diferente da concorrência universal, aderiram ao programa formatado pela lei. A adoção obrigatória da reserva de vagas se articulou com o processo em curso de expansão tanto das universidades quanto dos institutos federais. Mais de dez anos depois da apresentação do projeto de lei 73/1999 do qual foi originada, a lei de cotas foi aprovada, com características que refletem o processo de embates e negociações que marcaram a sua tramitação. Se a característica comum das iniciativas anteriores à legislação era a heterogeneidade de critérios e estratégias de seleção das ações afirmativas espalhadas pelo país, após a lei essa heterogeneidade foi obrigada a dar lugar ao formato legalmente instituído.

A lei estabeleceu a reserva de, no mínimo, 50% das vagas para alunos provenientes de escola pública, independente de rendimento ou cor/raça; 2º) no grupo de candidatos oriundos de escola pública, uma subcota de, pelo menos, metade, independente de cor/raça, com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo; 3) em cada um dos dois grupos de renda formados pelos candidatos de escola pública (igual ou inferior a 1,5 e acima de 1,5 salário), subcotas para candidatos pretos, pardos e indígenas de, no mínimo, a sua proporção na composição demográfica do estado, de acordo com os dados do Censo de 2010 do IBGE. Em 2016, a lei 13.049 incluiu em cada uma dessas subcotas vagas reservadas para pessoas com deficiência, respeitando também o mínimo correspondente à proporção na população do estado (Brasil, 2012).

A implementação da lei nas instituições federais provocou uma tendência de homogeneização também nas universidades estaduais, que em boa parte passaram a adotar os mesmos critérios. Algumas universidades estaduais, sobretudo as mais renomadas, como USP e Unicamp, relutaram a implementar um modelo semelhante ao da lei. Ambas levaram a diante um modelo de inclusão baseado em um sistema de bonificação que levaram a resultados pouco significativos ou mesmo nulos, quando consideramos os cursos mais concorridos (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016). Em vários casos, a manutenção de outros modelos menos eficazes de ação afirmativa decorreram da preferência às cotas para estudantes de escola pública e baixa renda, em detrimento das cotas para pretos, pardos e indígenas. Nesses casos, a inclusão étnica e racial foi mínima, uma vez que os critérios puramente econômicos tendem a favorecer os candidatos brancos dos estratos mais baixos (Feres Jr. & Daflon, 2015; Darity Jr. et al, 2011).

Resta ainda uma questão de importância fundamental, mencionada por Campos (2014) e Feres Jr. et al (2018) que é a disfuncionalidade gerada pela interpretação equivocada da lei 12.711/2012 que converte o piso (mínimo de vagas a serem ocupadas) em teto (limite de vagas a serem ocupadas). A lei é explícita ao dizer que a reserva de vagas para estudantes de escola pública é de, no mínimo, 50%. O mesmo vale para estudantes de baixa renda, pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência nas respectivas subcotas. Contudo, muitas instituições aplicaram e continuam aplicando esses percentuais como teto, como percentual máximo. Isso subverte a composição demográfica, econômica e racial de cursos que já contam com percentual de estudantes elegíveis às cotas maior do que as vagas reservadas. Em alguns estados, como a Bahia, em que a população negra é a maioria, as cotas assumiriam praticamente o efeito contrário. Essa distorção foi reconhecida e o texto da lei 14.723/2023, que altera a lei de cotas de 2012, chama atenção para o caráter de piso das cotas, o que permite inclusive que as instituições determinem pisos mais elevados do que os preconizados na lei.

A demanda por reserva de vagas na graduação, na medida em que avançou país afora, reforçou a percepção das desigualdades ainda mais severas que caracterizavam também a pós-graduação. A primeira universidade a adotar ações afirmativas na pós-graduação foi a Universidade Estadual da Bahia em 2002. No caso desta universidade, as ações afirmativas foram adotadas na graduação e na pós-graduação simultaneamente. Contudo, essa não foi a realidade do restante do país. Somente com o avanço dos programas de reserva de vagas na graduação, outras instituições passaram a adotar cotas também nesse nível. Mesmo na UNEB, esse desenvolvimento não se deu no mesmo ritmo. Diferente do que ocorreu com as cotas na graduação, na pós-graduação as cotas não tomaram a forma de lei federal. Foram instituídas: a) pelos próprios programas de forma autônoma, ou b) por decisões dos conselhos superiores da instituição que estabeleceram a mesma regra para todos os programas ou c) por leis estaduais. Ainda que não tenha existido uma lei federal, em 2016 o Ministério da Educação emitiu a Portaria Normativa 13, estabelecendo 90 dias como prazo para que as instituições federais de ensino superior elaborassem propostas para ações afirmativas na pós-graduação. A portaria foi o produto de um Grupo de Trabalho criado em 2015 para analisar mecanismos de inclusão de diferentes grupos em programas de mestrado e doutorado.

As iniciativas, antes e depois da portaria, são caracterizadas pela heterogeneidade. De maneira geral, atendem às demandas de pretos, pardos e indígenas, mas também pessoas com deficiência, quilombolas, travestis, transexuais, refugiados, dentre outros grupos. Se, por um lado, a maior autonomia das instituições e dos programas permitiu formatar modelos de inclusão mais adaptados às demandas locais, por outro, lado gerou uma profusão de propostas difícil de analisar e comparar em nível nacional ou mesmo regional, já que, em uma mesma universidade, é possível encontrar programas com as mais variadas estratégias de seleção.

Embora tenha sido apresentada ainda em 1999, em 2003 o conselho da UnB discutiu a proposta de ação afirmativa na pós-

graduação. Após a aprovação, outras instituições federais foram paulatinamente adotando suas próprias estratégias. Assim como aconteceu na graduação, alguns dos programas de pós-graduação mais renomados relutaram e tardaram em implementar alguma medida. Contudo, mesmo nos programas que implementaram, permaneceu uma contradição em torno dos mecanismos criados: eles não alteravam o modelo de seleção em si e, em muitos casos, as maiores barreiras estavam aí. A despeito das especificidades, exames como os de proficiência em língua estrangeira exigiam um conhecimento prévio que supunha a posse de certo capital cultural e econômico prévio que definitivamente não estava disponível para todos os candidatos – como é o caso da maioria dos candidatos indígenas e quilombolas. Mesmo as provas teóricas feitas em língua portuguesa não raro geram barreiras enormes para diferentes grupos. Estava colocado, então, um dilema importante, uma vez que da parte dos programas houve resistência em alterar os formatos tradicionais de seleção.

Sobre os grupos beneficiados, pretos, pardos e indígenas foram os grupos mais recorrentes. No caso da pós-graduação, diferente do que aconteceu na graduação, na maioria dos casos o critério étnicorracial apareceu desvinculado do critério de renda. Essa particularidade revela certo reconhecimento de que no Brasil as distâncias raciais se elevam à medida em que se avança no sistema educacional e na pirâmide econômica. Para driblar os limites dos próprios processos seletivos, vários programas adotaram formas variadas de ingresso, a depender do público-alvo. Cotas, bônus, vagas adicionais, processos seletivos paralelos e diferenciados, enfim, várias estratégias vêm sendo utilizadas, uma vez que a ausência de uma padronização permite maior autonomia para a adequação à demanda local. Quanto ao exame de proficiência em língua estrangeira, estratégias como dilatação do prazo para comprovação de proficiência, consideração desta fase apenas como classificatória, segunda chance de realização de prova, oferta de curso de idioma antes do exame ou mesmo a isenção da

prova passaram a ser adotadas por diferentes programas para minimizar o potencial excludente desses mecanismos.

Assim como na graduação, nos cursos de pós-graduação, com o avanço das ações para ingresso, aumentou a demanda por medidas que favorecessem a permanência dos estudantes beneficiados. As exigências em relação a aquisição de material de estudo, de participação em eventos científicos, publicação de artigos, dentre outras, escancararam o fato de que o ingresso era somente o primeiro desafio a ser enfrentado. Vários programas alteraram seus critérios de distribuição de bolsas de estudo para contemplar estudantes cotistas. Mas também políticas relacionadas a moradia estudantil e alimentação foram adotadas em diversos programas na tentativa de criar condições para que estudantes tivessem possibilidade de se dedicar aos cursos. Em tempos de cortes de recursos para a educação superior, como ocorridos a partir de 2017, as políticas de permanência se tornaram um desafio ainda maior. Vale ainda ressaltar que as cotas nos programas de pós-graduação não alcançaram resultados homogêneos independente do curso. Cursos mais prestigiados e mais concorridos tendem a serem menos inclusivos, especialmente se adotarem estratégias como a bonificação.

Balço das avaliações da implementação da lei de cotas: avanços, alcance e desafios do decênio 2012-2022

O artigo 6º da lei 12.711/2012 dizia que a responsabilidade pelo acompanhamento e a avaliação do programa de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino superior e ensino profissional, científico e tecnológico era de responsabilidade do Ministério da Educação e da então Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ligada diretamente à presidência da República, ouvida ainda a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No entanto, nenhuma dessas instituições realizou um monitoramento sistemático da política, nem mesmo às vésperas do

aniversário de 10 anos, momento em que o texto legal previa uma revisão.

Somente em 2022 a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESU/MEC) publicou um relatório com análise de dados quantitativos e qualitativos sobre as cotas (BRASIL, 2022). Com foco nas universidades federais, o estudo se baseou em dados quantitativos e qualitativos, recolhidos por meio de survey junto às universidades e do Censo da Educação Superior. De uma maneira geral, os resultados corroboraram os achados das pesquisas realizadas até então, apontando certa heterogeneidade nos resultados da política, mas com uma avaliação geral positiva. Segundo o documento, os grupos mais desfavorecidos em relação ao ensino superior foram os que apresentaram os resultados mais significativos com as cotas, a exemplo, de indígenas e pretos, cujo resultado superou a meta prevista pela lei. Os resultados também foram positivos, em menor proporção, para pardos e estudantes de escolas públicas. Resta, contudo, desafios maiores para a inclusão de pessoas com deficiência, haja vista as múltiplas necessidades educacionais específicas dos demandantes e as múltiplas dificuldades apresentadas pelas instituições. Aqui reside um tópico importante para pesquisas futuras. O Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) também não realizou ações de acompanhamento da política de cotas nos Institutos Federais.

A tarefa de monitorar e avaliar ficou a cargo das próprias instituições de ensino que, por meio de projeto e redes de pesquisa buscaram levar a cabo estudos que pudessem avaliar os efeitos e resultados da política. Cabe ressaltar que a maioria dos estudos se debruça sobre a implementação do programa em universidades federais. As pesquisas que buscam avaliar os resultados das cotas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia ainda são escassas e esparsas, demandando um esforço de pesquisa em rede.

Apesar dos eventuais problemas procedimentais, tais como as polêmicas envolvendo bancas de verificação de autodeclaração racial, as ações afirmativas para ingresso no ensino superior

alteraram sensivelmente a composição demográfica das universidades brasileiras. Antes compostas por uma esmagadora maioria de estudantes brancos de classe média e alta, as universidades federais e institutos federais são hoje mais representativos da população. Ainda que os resultados não sejam os mesmos em todos os estados e não alcancem da mesma forma todos os cursos, o ensino superior público federal tem hoje um perfil discente bastante diferente do que tinha no final dos anos 1990. Essas mudanças são fruto da luta dos movimentos negros organizados que foram capazes de acumular capital político e pressionar pela redemocratização, pela promulgação da Constituição de 1988 e pela atuação mais diligente de governos progressistas que assumiram a presidência a partir de 2002 (Costa, 2024).

Em termos de um balanço geral, percebemos uma convergência dos resultados de pesquisa encontrados em Feres Jr. et al (2018), Heringer e Carreira (2022), DPU e ABPN (2022), BRASIL (2022) e nas pesquisas realizadas pelo Consórcio das Ações Afirmativas coordenadas pelo AfroCebrap e pelo GEMAA, que apontam que a política de cotas para ingresso nas instituições públicas federais de ensino foi uma das políticas mais bem sucedidas na Nova República. Em que pese os problemas de desenho e de procedimentos enfrentados – o que é natural para uma política pública dessa envergadura – a trajetória das cotas merece ser estudada em todos os seus pressupostos e consequências como um caso exitoso de política de combate à desigualdade educacional. É uma política que mantém acesa a chama da luta por justiça sociorracial no Brasil. A sua avaliação, contudo, continua sendo um desafio.

Mesmo tendo sido adotada em todas as instituições federais de ensino profissional, científico e tecnológico e no ensino superior, as especificidades dos diferentes contextos impõe barreiras à formulação de um modelo de avaliação único que seja capaz de abranger todas as instituições do país em um mesmo esforço analítico. As avaliações continuam bastante fragmentadas, mais contextuais e qualitativas, e é a partir daí que é possível fazer

alguma generalização. Apesar disso, os vários estudos conduzidos pelas próprias instituições de ensino e por associações e grupos de pesquisa nas diferentes regiões do país, nos permitem vislumbrar um panorama dos efeitos positivos da política de cotas sobre a taxa líquida de frequência de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, o que consiste no seu objetivo principal (Honorato et al 2022; Santos e Santos, 2022; Senkevics e Mello, 2022). Para além disso, as cotas no campo da educação inspiraram modelos de ação afirmativa em outras áreas, como no serviço público, no mercado de trabalho privado, na diplomacia, entre outras, que se pautaram no modelo nacional aplicado às universidades e institutos federais. Contudo, o hiato entre os grupos raciais permanece bastante significativo.

Campos et al (2024), com base em uma estratégia quantitativa por meio do software livre *Publish or Perish* (PoP), compilaram e analisaram centenas de textos resultantes de esforços empíricos de avaliação da política de cotas disponíveis no Google Acadêmico. Ainda que tenham documentado problemas pontuais, 72% das pesquisas empíricas sobre ações afirmativas no ensino superior as consideraram bem-sucedidas. Dos 28% que não avaliaram positivamente, em mais da metade deles não foi possível identificar com nitidez um posicionamento em relação ao programa. Considerando a heterogeneidade dos contextos e estratégias metodológicas dessas muitas pesquisas, o resultado é bastante positivo, tanto no que diz respeito às cotas para estudantes egressos do ensino público e de baixa renda, quanto para as subcotas para pretos, pardos e indígenas. De acordo com os autores, os resultados refletem não somente a consolidação da política, como também o seu processo de maturação, já que vem corrigindo pontualmente elementos específicos sem modificar o seu núcleo e o seu espírito.

Para além do ingresso, a política teve efeitos adicionais importantes no que diz respeito ao estímulo à mudança curricular, resultante do questionamento do caráter eurocêntrico dos referenciais epistemológicos, teóricos e metodológicos tradicionalmente mobilizados no ensino superior. Quanto aos

questionamentos prévios a respeito das condições de permanência e êxito, restam desafios relacionados ao alcance dos mecanismos de assistência estudantil e da ampliação da quantidade de bolsas de pesquisa e extensão nas instituições de ensino. Apesar disso, estudos como o de Klitzke e Heringer (2023) apontam que, embora venham de situações socioeconômicas menos favorecidas, os estudantes cotistas têm resultados educacionais semelhantes a estudantes não cotistas. Embora tendam a iniciar o curso com médias mais baixas, o desempenho acadêmico de estudantes cotistas se equipara – e, em alguns casos, supera – o desempenho de não cotistas. No que se refere à evasão, na mesma direção, estudantes cotistas apresentam níveis de evasão semelhantes, em alguns casos menores que os não cotistas.

Em 2022, a lei completou 10 anos e, conforme previsto no seu próprio texto, foi trazida novamente à discussão. Essa data é um marco importante porque aponta o cumprimento de seu conteúdo pelo período inicialmente planejado. A discussão em torno das ações afirmativas não apenas chamou a atenção da sociedade para os privilégios raciais e de classe como também chacoalhou as estruturas da própria universidade, no que ela tinha de mais conservador e senhorial (Bernardino-Costa e Borges, 2022). Entre 2003 e 2012, muitos embates se deram nos conselhos universitários das instituições que adotaram alguma medida diferenciada para o ingresso de estudantes de escola pública, de baixa renda, pretos, pardos e indígenas. O debate midiático, o ciclo de audiências públicas em 2010, o julgamento pelo STF em 2012 a respeito da constitucionalidade das cotas, todos esses elementos marcaram o período precedente à lei de cotas. O texto da lei aprovado, se não foi o ideal, foi o texto possível diante da luta travada por mais de uma década para consolidar as ações já em curso e expandir os seus efeitos para todo o território nacional (Heringer & Carreira, 2022; Feres Jr. et al 2018; DPU e ABPN, 2022).

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou em 13 de novembro de 2023 as regras que reformulam a Lei de Cotas (Lei 12.711, de 2012). A nova legislação renova a validade do programa

especial de ingresso nas instituições federais de ensino e estabelece a necessidade de avaliação a cada 10 anos. Além de candidatos negros, indígenas, pessoas com deficiência e estudantes de escolas públicas, candidatos quilombolas também passaram a ser contemplados. A Lei federal 14.723, de 2023, determina que os candidatos elegíveis às cotas concorrerão primeiramente às vagas de ampla concorrência. Somente se não alcançarem nota para a aprovação nessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa de cotas. Aqui a nova lei aponta para a necessidade de alinhamento do entendimento da cota como piso, e não como teto, tal como erroneamente interpretada por muitas instituições até então. Além disso, outras alterações importantes foram efetuadas. O corte que divide a subcota de estudantes de baixa renda familiar per capita passa a ser de 1 salário mínimo, e não mais de 1,5 salário. Essa alteração pretende amenizar o desequilíbrio verificado no excesso de demanda de estudantes pela faixa igual ou inferior a um 1,5 salário. A nova lei assinala, ainda, a prioridade para estudantes cotistas em situação de vulnerabilidade social no atendimento pela assistência estudantil e recebimento de bolsas. As cotas na pós-graduação foram incorporadas como obrigatórias na nova lei, ainda que o texto não tenha definido uma forma específica. As bancas de heteroidentificação, contudo, ficaram de fora da legislação. Embora houvesse expectativa de que esse mecanismo de controle da política fosse regulamentado no texto legal, isso não ocorreu (Ferreira, 2023). A lei aponta o Ministério da Educação, juntamente com o Ministério da Igualdade Racial, Ministério dos Povos Indígenas e Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania como responsáveis pelo acompanhamento da política de cotas. Caberá ao Ministério da Educação divulgar anualmente relatório contendo dados de acesso, permanência e conclusão de beneficiários e não beneficiários. Agora, as cotas para ingresso na pós-graduação se tornam obrigatórias em nível nacional, ainda que a lei não defina um modelo. A lei determina, ainda, prioridade das políticas estudantis para estudantes cotistas, o que é também um avanço em termos de permanência e êxito.

Considerando a proximidade da legislação, ainda não é possível aferir seus impactos, o que fica necessariamente como tarefa de pesquisas posteriores.

Considerações finais

As políticas de ações afirmativas adotadas nas universidades e institutos federais têm um caráter pedagógico, político e simbólico. O sistema de cotas definido pela legislação promoveu o ingresso significativo dos estudantes que são alvo da política, diversificando o perfil discente. Há, contudo, dificuldades de efetivação das ações de assistência estudantil, permanência e êxito nas instituições, em função da queda do orçamento destinado às universidades e institutos federais. Pesquisas qualitativas, a exemplo das encontradas em Heringer & Carreira (2022), demonstram que ainda existem desafios muito grandes do ponto de vista do combate à vulnerabilidade socioeconômica. Por outro lado, para além do seu objetivo principal, existem frentes em que a política induziu avanços, ainda que precise avançar muito mais nos próximos anos, como o questionamento do eurocentrismo presente nos currículos. O caráter elitista da universidade tem sido colocado frequentemente em xeque pelas políticas de ação afirmativa, que têm resultados para muito além do ingresso. Entretanto, ainda existem resistências significativas no interior das IFES. Se o corpo discente teve uma mudança muito importante de perfil, por outro lado o corpo docente permanece racialmente muito desigual, em favor dos brancos. Nesse contexto, os coletivos, como Núcleos de Estudos Afrobrasileiros e indígenas (NEABIs), vêm desempenhando um papel fundamental nos estudos e pesquisas sobre ação afirmativa e também na atuação e pressão política.

Dos desafios que ainda persistem: não há nenhuma base de dados de acesso público disponível que represente em nível nacional os dados da política de cotas. Informações como renda familiar *per capita*, escola pública ou privada, identificação racial, dentre outros, não são passíveis de análise em um único banco de

dados. Sua compreensão depende, necessariamente, da combinação de várias bases de dados, o que continua sendo uma barreira difícil de transpor. Por outro lado, ainda há também uma resistência de parte dos gestores contrários às cotas na produção de dados e monitoramento da política. Parte dos problemas de fragilidade ou inconsistência dos dados se deve também às resistências dos gestores.

Existem ainda outros desafios que o olhar sobre a política de cotas não contempla. Como mostraram Honorato et al (2022) o principal obstáculo dos jovens negros ainda é completar a educação básica, enquanto que para os brancos o maior desafio é ingressar no ensino superior. Por isso, há um contingente muito grande de jovens negros que nem sequer tem condições de pleitear o ingresso na universidade pelas cotas porque não terminou o ensino médio. Por outro lado, ainda que a demanda aumente, o Brasil vive nos últimos anos uma estagnação na oferta de vagas nas instituições de ensino superior. A retomada da expansão, em um país que ainda tem um percentual muito baixo de pessoas formadas em nível superior, é fundamental para que a política continue se expandindo.

Referências

BERNARDINO-COSTA, Joaze; BORGES, Antonádia. Um projeto decolonial antirracista: ações afirmativas na pós-graduação da Universidade de Brasília. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 42, e253119, 2021.

BORGES, Antonádia; BERNARDINO-COSTA, Joaze. Dessenhizar a casa grande: ações afirmativas na pós-graduação. *Mana* 28(3): 1-30 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989,

9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 24 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 24 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114723.htm. Acesso em: 12 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Relatório de acompanhamento da lei de cotas no âmbito das Universidades Federais. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-superior/arquivos-1/RELATORIO_LEI_COTAS.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2025.

CAMPOS, Luiz Augusto. *Em busca do público: a controvérsia das cotas raciais na imprensa*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto *et al.* As ações afirmativas no ensino superior deram certo? O que as pesquisas dizem. *Nexo Jornal*. São Paulo, 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2023/10/25/as-aco-es-afirmativas-no-ensino-superior-deram-certo-o-que-as-pesquisas-dizem>. Acesso em: 03 de abril de 2025.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?* Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, Andréa L. O espírito das ações afirmativas na era pré-cotas. *Nexo Jornal*. São Paulo, 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2023/03/01/o-espírito-das-acoés-afirmativas-na-era-pre-cotas>. Acesso em: 03 de abril de 2025.

DARITY JR., William et al. "Who is eligible? Should affirmative action be group- or class-based?". *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 70, n. 1, pp. 238-68, jan. 2011.

DPU; ABPN. *Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais*. Defensoria Pública da União e Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, 2022.

FERES Jr., João. et al. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

FERES Jr, João; DAFLON, Verônica Toste. "A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público". *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, pp. 238-67, Campinas, ago. 2015.

FERREIRA, Sandro A. S. Possibilidades de integração enter as políticas de ingresso (lei de cotas) e de permanência (lei da PNAES). *Nexo Jornal*. São Paulo, 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2023/12/01/possibilidades-de-integracao-entre-as-politicas-de-ingresso-lei-de-cotas-e-de-permanencia-lei-da-pnaes>. Acesso em: 03 de abril de 2025.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (Org.) *10 anos da lei de cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ: Ação Educativa, 2022.

HONORATO, Gabriela et al. Trajetórias das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a lei de cotas. In: HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (Org.) *10 anos da lei de cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ: Ação Educativa, 2022, p. 35-68.

KLITZKE, Melina; HERINGER, Rosana. Evasão de cotistas e não cotistas nas universidades federais brasileiras. *Nexo Jornal*. São Paulo, 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2023/01/27/evasao-de-cotistas-e-nao-cotistas-nas-universidades-federais-brasileiras>. Acesso em: 03 de abril de 2025.

LIMA, Márcia; CAMPOS, Luiz Augusto. Apresentação: Inclusão racial no ensino superior: impactos, consequências e desafios. *Novos estudos Cebrap*. São Paulo, v.39, n. 02, p.245-254 mai-ago. 2020.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, 2010, n. 87, pp. 77-95. doi 10.1590/S0101-33002010000200005.

MOEHLECKE, Sabrina. Ações Afirmativas: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, novembro/ 2002 *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, novembro/ 2002.

SANTOS, Adilson dos; SANTOS, Sales A. dos. Uma leitura crítica dos estudos de caso da pesquisa Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil. In: HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (Org.) *10 anos da lei de cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ: Ação Educativa, 2022, p. 421-453.

SENKEVICS, Adriano. S.; MELLO, Ursula. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? *Cadernos de Pesquisa*, v. 49, p. 184-208, 2019.

12 Anos do Sistema de Cotas: Algumas reflexões sobre o projeto de “inclusão no IFG”¹

Alex de Lima Cunha
(Instituto Federal de Goiás, Reitoria)

Fabiane Costa Oliveira
(Instituto Federal de Goiás, campus Goiânia)

Resumo:

Este capítulo tem como proposta avaliar como tem sido a materialização da democratização do acesso às Instituições de Educação Superior (IES), a partir da implementação da Lei nº 12.711/2012. O campo de desenvolvimento da pesquisa foi o *campus* Goiânia do Instituto Federal de Goiás - IFG. Na presente exposição, dedicou-se a avaliar como a lei se estrutura e como suas alterações ampliaram as possibilidades de acesso às IES. Num segundo momento, partiu-se para uma avaliação de como o IFG implementou, institucionalmente, a lei e buscou-se traçar um panorama da ocupação de vagas entre os anos de 2013 e 2024. Trata-se de uma pesquisa documental em que foram considerados os dados de ingresso dos candidatos a estudantes do IFG. Entre os resultados localizados está a distinta ocupação de vagas entre sistemas de concorrência nos cursos de bacharelados e licenciaturas, reforçando como as cotas não se efetivam de forma homogênea.

¹ A presente exposição é parte de Trabalho de Conclusão do Curso (Cunha, 2022) de Especialização em Políticas de Gestão da Educação Profissional e Tecnológica ofertada pelo *campus* Goiânia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, de autoria do primeiro autor deste capítulo, concluído em 2022 e orientado pela segunda autora, docente do referido curso. Os dados foram ampliados após a conclusão do trabalho, para contemplar o biênio 2023-2024.

Introdução

As políticas de educação, particularmente, já em sua formulação se constituem em campos de tensionamento, disputa de projetos, concepções e objetivos societários. Netto (2003) faz uma simbólica reflexão em torno das políticas sociais, que nada mais são do que a precária e previdente resposta do Estado burguês às demandas advindas dos movimentos sociais, na direção de neutralizá-los. O acesso ao Ensino Superior é um importante emblema da reflexão do autor, uma vez que a seletividade é marca determinante da ocupação desse espaço à revelia do que se materializa no tecido social brasileiro enquanto realidade objetiva da população (Evangelista; Maciel, 2018; Guerrini *et al.*, 2018) que, com muitos limites tem sido democratizado, a partir das lutas dos movimentos sociais e dos intelectuais, especialmente o movimento negro organizado (Moehlecke, 2002; Feres Júnior, 2005).

As primeiras fendas a esse espaço excludente foram abertas por duas instituições universitárias fluminenses e uma do Distrito Federal (Moehlecke, 2002; Haas; Linhares, 2012), as quais, nos primeiros anos do século XXI, implantaram ações afirmativas no acesso aos cursos de graduação. No encaço das pioneiras, muitas instituições em todo o país incorporaram às suas dinâmicas organizativas sistemas de reservas de vagas e, até o início da década seguinte, já se contavam mais de cem instituições de ensino com ações afirmativas em seus processos de acesso (Daflon *et al.*, 2013; Santos *et al.*, 2013; Guarnieri; Silva, 2017). Outro impulsionador para a ampliação dos processos de adesão a sistemas de cotas foi o programa governamental de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI², instituído no ano de 2007 (Faria, 2016).

² REUNI foi o programa da segunda gestão do governo Lula, regulamentado pelo Decreto nº 6.096/2007 e tinha como objetivo expandir as universidades federais e ampliar o acesso e permanência no Ensino Superior brasileiro. A meta do governo era dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos a partir de 2008 e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. O

Paralelamente ao que se consubstanciou nas instituições em ações afirmativas, as discussões jurídicas (Silva; Negrão, 2012) e parlamentares em torno da matéria (Senkevicks; Mello, 2019) ocorriam no cenário republicano e resultaram na consolidação da chamada lei de cotas, Lei nº 12.711/2012, que iria corporificar no arcabouço regulatório brasileiro um importante emblema para a democratização do Ensino Superior.

No que se refere à instância ideológica em que se ancoram as ações afirmativas, merece registro que, no âmbito conceitual, são consideradas como um conjunto de políticas públicas e de caráter privado, compulsórias ou não, que têm como finalidade erradicar, ou mesmo diminuir as desigualdades sociais que abatem determinados grupos historicamente discriminados. Tais políticas, ideologicamente, estão impregnadas de valores como a equidade que surge como um princípio substituto à igualdade (Marques, 2018). Na vanguarda das reivindicações por ações estatais no Brasil, esteve o movimento negro organizado que, muito influenciado pelas materializações estadunidenses nesse campo, tensionou o poder público brasileiro para que ações afirmativas para a população negra fossem implementadas, calcado em argumentos como reparação histórica, justiça distributiva e diversidade (Feres Júnior, 2005).

A Lei de Cotas é, portanto, um dos regulamentos estruturantes do acesso ao ensino superior público e aos cursos técnicos de nível médio, vigente há mais de uma década e tem sido o emblema da democratização desses espaços de formação, mas carece de avaliação permanente tanto de sua eficácia quanto do cumprimento de suas finalidades. No encaço dessa dimensão é

governo instrumentalizou o programa por meio de destinação de recursos financeiros de investimento que deviam ser aplicados pelas universidades na adequação da infraestrutura, bem como verbas de custeio e pessoal para sustentar a expansão das atividades. As universidades signatárias deviam, além de aumentar o número de vagas, estabelecer medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão (Brasil, 2007).

que o presente trabalho se enquadrou, tendo como escopo central a análise da materialização da democratização do acesso nos cursos superiores de graduação³, em particular no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) – *campus* Goiânia⁴.

A presente exposição está organizada da seguinte forma: inicialmente uma análise da historicidade da implementação do regulamento; seguida de uma avaliação sobre a oferta de vagas no âmbito do IFG considerando as reconfigurações dos processos seletivos, na medida que estes são importantes objetos de análise também na efetivação da política afirmativa; e, por último, a apresentação de um panorama da ocupação das vagas reservadas pela lei de cotas em um dos *campus* do IFG para os candidatos a que se destinam a política.

Emblemas e desenvolvimentos da Lei de Cotas – classe e raça em questão

A Lei nº. 12.711 foi aprovada em 2012, embora o Projeto de Lei nº 73, originário, seja de 1999. Após mais de uma década de

³ A análise materializada no presente capítulo foi viabilizada a partir de uma pesquisa documental a partir dos dados de ingresso dos estudantes do IFG disponíveis nas plataformas e sítio eletrônico institucional desde 2013, quando a lei foi implementada institucionalmente, até 2024, para os cursos superiores de graduação do *campus* Goiânia. Tal escolha foi feita porque a heterogeneidade da oferta de cursos é muito propícia para o estabelecimento de comparações internas sobre a ocupação de vagas entre as modalidades. Foram observados os dados de inscritos e aprovados nos processos seletivos Vestibular ENEM e Vestibular (seleções que ofertam o maior número de vagas da instituição por curso) pelos Sistemas de Reserva de Vagas e Universal (ampla concorrência) do *campus* Goiânia, referente ao primeiro semestre de cada ano da série histórica, uma vez que a oferta de meio de ano não disponibiliza vagas para a maioria dos cursos.

⁴ O *campus* Goiânia foi o escolhido para análise, tanto pelo tamanho da unidade, que possui quinze cursos superiores de graduação, entre bacharelados (10) e licenciaturas (5), quanto pelo tempo de oferta, considerando que a maioria dos cursos é mais antiga que a implementação da lei (2013). Outrossim, por ser uma unidade situada em uma região metropolitana de capital, que mobiliza um número substantivo de sujeitos que abarca uma importante diversidade.

tramitação, com cerca de outros 20 projetos de lei paralelos, a lei foi finalmente sancionada, estabelecendo parâmetros inclusivos, por meio da reserva de vagas para o acesso às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) (Senkevicks; Mello, 2019). Apesar dos esforços e reivindicações de quase 20 anos do movimento negro para a instituição das ações afirmativas estruturadas a partir dos recortes exclusivamente raciais, Mongim e Oliveira (2019) destacam que a lei se estrutura com base em critérios sociorraciais, com a materialização das cotas raciais como uma “subcota”.

A lei estabelece que as instituições federais façam uma reserva de 50% das vagas, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio na rede pública, para acesso ao Ensino Superior público e todo o Ensino Fundamental na rede pública, para acesso ao Ensino Médio na Rede Federal. A lei ainda assentava uma reserva interna às vagas reservadas, destinando 50% aos estudantes oriundos de famílias com renda mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita, ademais de um recorte proporcional aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na unidade da federação na qual se encontrasse o referido estabelecimento de ensino (Brasil, 2012).

O Decreto 7.824/2012 e a Portaria Normativa nº 18, do Ministério da Educação regulamentaram a lei de cotas e, na dinâmica que estabeleceram para garantir o cumprimento dos percentuais legais, operaram uma intersecção dos condicionamentos de renda e étnico-raciais, resultando em quatro cotas distintas que vigoraram nessa configuração até 2016. Com o referido regulamento, ficou estabelecido a prioridade de ocupação para as cotas que aglutinavam o maior número de caracterizações (renda, cor ou raça e origem escolar), e a preferência da ocupação das vagas na ausência de candidatos aprovados nas demais cotas.

Collins (2022) auxilia a pensar sobre um importante conceito que atravessa em grande medida o que está posto na lei de cotas. A autora sinaliza que existem diferentes dimensões que integram um sujeito e moldam suas experiências individuais dentro de uma sociedade e suas interseções formam sua identidade social, uma

vez que essa identidade na malha social é marcada por dinâmicas de poder e opressão. A interseccionalidade, portanto, se constitui, segundo a autora, uma importante lente de análise que, ora é um conceito, ora uma metodologia, para dar suporte às pesquisas críticas e revolucionárias e, de igual modo, à ação política.

É possível que a lei de cotas tenha sido elaborada a partir de uma metodologia interseccional, entretanto, é algo a se pensar, talvez recuperando o conceito de subcota (Mogin; Oliveira, 2019). Para estes autores, a visão dos legisladores alcançou unicamente a constituição de política racial, mediada pelos aspectos sociais. Nesse caso, as opressões foram pensadas de forma sobrepostas, o que, em certa medida, desprestigia a reivindicação, em especial do movimento negro organizado, encaminhando uma primazia da classe sobre a raça.

Fechando as brechas legais, o Decreto 7.824/2012 e a Portaria Normativa MEC nº 18/2012 (Brasil, MEC, 2024) possibilitaram uma outra análise interseccional, uma vez que, dentro dos limites legais, as aglutinações de renda e raça ou etnia encaminhadas produziram uma ênfase para determinados sujeitos que reuniam o maior número de caracterizações. A sobreposição aqui é distinta daquela da lei, que é utilizada para excluir a possibilidade de cotas exclusivamente raciais. Nos regulamentos infralegais, as aglutinações foram pensadas a partir de uma lógica em que quanto mais um sujeito esteja exposto às opressões de classe, raça, renda, entre outras, mais ele precisa ser priorizado.

A Lei nº 13.409, sancionada em 28 de dezembro de 2016, incluiu as pessoas com deficiência nas vagas reservadas pela lei de cotas, estabelecendo um percentual no mínimo igual à soma desse grupo na unidade da federação, conforme a localização do estabelecimento de ensino (Brasil, 2016). É importante destacar que essa lei é um desdobramento da Lei nº 13.146/2015, que instituiu o estatuto da Pessoa com Deficiência e, dentre os imperativos do ordenamento em particular, estava o acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas. O Decreto

9.034/2017 e a Portaria Normativa MEC nº 9/2017 (Brasil, MEC, 2024) regulamentaram a A Lei nº 13.409, estabelecendo a mesma dinâmica dos regulamentos anteriores, mas ampliando para oito possíveis cotas, com a intersecção da condição de deficiência com as caracterizações de escolaridade, renda e étnico-raciais. No contexto dessa reedição, observa-se um avanço, considerando que novos sujeitos são incorporados e, de modo semelhante, as caracterizações seguem a mesma dinâmica de aglutinações.

Em 2023, a A Lei nº 12.711/2012 foi alterada pela segunda vez, a partir da sanção da A Lei nº 14.723, em 13/11/2023. Merece registro que a reestruturação deu-se tardiamente, fora da temporalidade decenal determinada pelo próprio regulamento, que estabelecia a necessidade de avaliação de sua aplicabilidade. No entanto, o referido período coincidiu com o cenário de desmonte das políticas sociais vivenciado no período da gestão de Jair Bolsonaro.

A A Lei nº 14.723/2023 manteve a reserva de vagas para estudantes egressos das escolas públicas. Contudo, alterou a reserva interna de estudantes de baixa renda para 1 salário mínimo per capita e incluiu as pessoas autodeclaradas quilombolas ao rol dos grupos populacionais a terem vagas reservadas. A alteração na lei contornou a formação dos contingentes exclusivos possibilitando que candidatos concorressem também às vagas da ampla concorrência segundo seu desempenho, incorporou indicativos sobre avaliação periódica do regulamento e indicou que as IES priorizassem os cotistas nas políticas de permanência (Brasil, 2023).

A reedição para a lei de cotas, trazida pela A Lei nº 14.723/2023, inverteu a lógica proposta para as aglutinações, diferentemente daquela trazida pela A Lei nº 13.409/2016, uma vez que cindiu as possibilidades de pessoas com deficiência também autodeclararem a caracterização racial. Nessa direção, a nova lei, consubstanciada pelo Decreto nº 11.781/2023 e pela Portaria Normativa MEC nº 2.027/2023 (Brasil, MEC, 2024), reconfigurou as possibilidades de reserva igualmente em oito cotas distintas, mas agora com diferentes aglutinações, da origem escolar e de renda, com étnico-

racial, ou de pessoa com deficiência, ou como pertencente a comunidades tradicionais, particularmente a quilombola. Recuperando Collins (2022), observa-se que as inversões das aglutinações, podem, em certa medida, demarcar um retrocesso, quando se recorre às contribuições da interseccionalidade, mas, igualmente, pode-se observar que a incorporação de novos sujeitos no “guarda-chuva” da política, indica avanços.

O IFG e suas particularidades na implementação da Lei de Cotas

No IFG, a Lei nº 12.711/2012 foi implementada nos processos seletivos no ingresso dos estudantes que iniciaram os cursos no primeiro semestre de 2013, contudo, desde 2010 já destinava vagas para estudantes oriundos das escolas públicas. Nesse sistema de reserva de vagas, não havia a estratificação de vagas por renda, ou mesmo recortes étnico-raciais. A partir da edição da Lei nº 12.711/2012, acompanhando as demais instituições federais do país, o IFG destinou, já no primeiro ano de vigência do regulamento, 50% das vagas para estudantes de escolas públicas em todos os seus cursos, em quatro cotas distintas, cumprindo os recortes de renda e racial – dinâmica que vigorou até 2017 (Brasil, IFG, 2024).

Em 2018, a instituição passou a executar a reserva de vagas num sistema com oito cotas, com a inclusão das pessoas com deficiência, seguindo os ditames do Decreto 9.034/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 9/2017, que regulamentaram a Lei nº 13.409. No segundo semestre do mesmo ano, o IFG passou a realizar a verificação da autodeclaração de candidatos pretos, pardos e indígenas, procedimento denominado heteroidentificação, que esteve regulamentado pela Instrução Normativa nº 2/2018 da Pró-Reitoria de Ensino da instituição⁵.

Somente em 2021, a instituição constituiu regramento interno específico para aplicação da reserva de vagas, a partir da aprovação

⁵ Regulamento alterado pela Portaria Normativa nº 21/2020 editada pela Reitoria do IFG, e referendada pela Portaria Normativa nº 2.083/2021 (Brasil, IFG, 2024).

da Resolução nº 108 do Conselho Superior do IFG e passou a reservar vagas também para outras sete ações afirmativas (quilombolas, indígenas, ciganos, refugiados, surdos, professores da rede pública e pessoas do campo ligadas à agricultura familiar). Foi possível identificar que o IFG empregou outras ações afirmativas específicas, tais como a destinação de vagas nos cursos de Licenciatura para cumprimento do Plano Nacional de Formação de Professores, entre os anos de 2010 e 2014 e vagas para surdos, no curso de Licenciatura em Pedagogia Bilíngue do *campus* Aparecida da instituição, desde sua implantação em 2015 (Brasil, IFG, 2024).

Uma dentre as singularidades observadas na execução da Lei de cotas pelo IFG é a avaliação da comprovação dos candidatos que se inscrevem nas vagas reservadas durante o processo seletivo e não como uma etapa da matrícula, como é realizado na maioria das instituições do país. Desse modo, a instituição possibilita aos candidatos seguirem participando da seleção não apenas pela respectiva cota que se autodeclararam no ato da inscrição, mas nas cotas respectivas segundo a documentação que conseguem comprovar. Essa metodologia é levada adiante pela instituição desde 2013, com exceção dos anos 2016 e 2017. Outra particularidade nos procedimentos executados pelo IFG trata dos processos de comprovação documental, que até 2019 contemplava a possibilidade de entrega presencial e, desde então, passou a ser exclusivamente mediada por tecnologia, exigindo-se dos candidatos a postagem da documentação comprobatória nas páginas eletrônicas dos processos seletivos (Brasil, IFG, 2024).

Relacionando as configurações dos processos seletivos ao número de inscritos para as vagas nos cursos do *campus* Goiânia que estão contidos na Tabela 1, é possível inferir algumas conclusões: inicialmente, a experiência da instituição de conduzir os processos seletivos aplicando suas próprias provas pareceu ser mais exitosa, na medida em que a média de inscritos entre os anos de 2013 a 2015 (3768,3) foi 86,54% superior à média dos anos de 2016 a 2024 (2020). As hipóteses para tais questões podem ser diversas, passando desde

a dimensão de que a seleção regionalizada parece alcançar determinados sujeitos não absorvidos por seleções nacionais, alcançando a dimensão macro, das quais destacam-se o avanço das políticas neoliberais, agudizadas a partir de 2016, recolocando a classe trabalhadora novamente como pagadora da conta da crise e esvaziando a formação em nível superior.

Com relação à gratuidade das taxas de inscrições nos processos seletivos executada pela instituição, foram acrescentados 20,85% a mais de candidatos em 2019, 33% (2020) e 15,34% (2021), todos comparados a 2018 (último ano com cobrança de taxa de inscrição). Pareceu que a ausência de cobrança de taxas ampliou o número de interessados pelos cursos. Entretanto, os dados coletados não permitem avaliar se os candidatos se matricularam nos cursos e, do mesmo modo, a queda da procura pelos cursos nos anos seguintes (2022-2024), não coloca a ausência da cobrança de taxas na etapa de inscrição, como dinâmica necessariamente favorável no que se refere ao interesse da comunidade pelos cursos.

Ao tabular os dados, observou-se que os números de inscritos nos certames não alcançaram aqueles de 2013 a 2015. Ainda assim, é mister o registro para o ano de 2022, em que se observa proporcionalmente a menor procura para os cursos do *campus* Goiânia (3,85 candidatos/vagas) dos últimos doze anos. Certamente pode-se inferir que isso esteja relacionado aos impactos da Pandemia de COVID-19, que tendo gerado tantas inseguranças e instabilidades ao país, começam a refletir na ocupação das vagas das instituições públicas de ensino.

O panorama apresentado até aqui enfocou os aspectos gerais dos processos seletivos, bem como a dinâmica de ocupação de vagas reservadas pela Lei nº 12.711/2012 pelo IFG. Nos gráficos apresentados no tópico a seguir, está contida a representação da ocupação de vagas pelos candidatos por curso, desde 2013 até 2024. É importante destacar que não foram produzidas análises específicas para os cursos de tecnologia, mensurados na Tabela 1, uma vez que estes foram extintos em 2014 e não seria possível fazer uma análise qualitativa considerando a série histórica definida.

Panorama da ocupação de vagas nos cursos do IFG *campus* Goiânia

Uma marca importante em destaque, para os dados apresentados nessa seção é que tanto no conteúdo da Tabela 1 quanto nos dados presentes nos Gráficos de 1 a 15, resta evidente a distinta ocupação de vagas nos cursos de bacharelados e licenciaturas, expressa inclusive pelo número de inscritos na maioria dos cursos. Pode-se depreender que para os cursos de formação de bacharéis emerge um interesse mais amplo da população, questão que provavelmente tenha lastro no prestígio social que adorna tais carreiras e, em certa medida, a emblemática desvalorização das carreiras docentes.

Sobre a ocupação das cotas nos cursos de bacharelado e licenciatura, é possível observar que, na maioria dos cursos, existe uma ocupação razoável das cotas entre o número de cotistas classificados dentro do número de vagas, com exceção para os cursos de Licenciatura em Física e em Música que, em praticamente todos os anos, não admitiram candidatos cotistas (Gráficos 3 e 4). Já para o número de cotistas que restam aprovados no processo seletivo, na lista de espera, nota-se que para os cursos de bacharelado, especialmente as engenharias Civil (Gráfico 1), Elétrica (Gráfico 2) e Bacharelado em Sistema de Informação (Gráfico 3), o total de candidatos foi superior a 10 em quase todos os anos.

Guerrini e colaboradores (2018) realizaram estudo quantitativo, avaliando os dados de ingresso dos ingressantes à Universidade Federal Tecnológica do Paraná, constatando o acesso para os cursos de maior prestígio e observando uma certa homogeneização entre os sistemas de concorrência nos demais cursos. Nos dados levantados pelos pesquisadores, as desigualdades internas aos processos de seleção indicaram uma ampliação da possibilidade de acesso aos cotistas nos cursos de elevado prestígio social, enquanto nos demais, quase não havia impacto.

**Tabela 1 - Relação inscritos/vagas nos vestibulares do IFG –
campus Goiânia durante a vigência da Lei nº 12.711/2012**

Cursos	Ano		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.	v.	In.
Engenharia Ambiental e Sanitária	30	547	30	497	24	456	12	121	30	108	24	199	30	274	24	237	16	229	16	113	20	156	6	130		
Engenharia Cartográfica e Agrimensura	0	0	0	0	24	139	12	42	30	296	24	64	24	64	24	64	24	57	24	31	20	28	20	40		
Engenharia Civil	30	934	30	1085	24	934	12	196	30	377	24	305	24	413	24	381	24	398	27	230	20	313	20	287		
Engenharia de Controle e Automação	30	242	30	260	24	208	12	84	30	138	24	141	30	152	30	154	30	120	30	58	26	73	26	88		
Engenharia de Transportes	0	0	30	73	24	99	12	60	30	96	24	58	24	58	24	57	24	44	24	36	20	24	20	19		
Engenharia Elétrica	30	444	30	458	24	427	12	135	30	257	24	253	30	335	30	338	30	268	30	186	26	215	26	230		
Engenharia Mecânica	30	421	30	458	24	486	12	119	30	255	24	220	30	234	30	262	30	166	30	95	26	110	26	123		
Química	30	182	30	173	24	183	12	53	30	164	24	136	24	163	30	199	30	159	30	109	26	123	26	116		
Sistema de Informação	30	239	30	255	24	241	12	89	30	314	24	270	30	368	30	445	30	485	30	335	26	615	26	578		
Turismo	30	169	30	120	24	129	12	40	30	116	24	96	34	129	30	167	30	126	35	84	28	102	30	95		
Física *	30	26	30	43	24	40	12	27	30	45	24	35	20	39	24	43	40	43	30	20	26	25	26	20		

História *	30	130	30	152	24	165	12	53	30	183	24	151	6	153	30	233	36	161	30	117	24	143	24	136
Letras – Português*	0	0	0	0	24	104	12	46	30	123	24	114	6	120	24	185	30	140	20	103	18	112	20	105
Matemática*	30	54	30	39	24	75	12	23	30	69	24	66	30	84	36	95	36	67	30	36	16	53	16	38
Música*	30	71	30	96	30	114	30	101	30	52	24	69	6	45	16	53	36	48	18	5	18	5	10	10
Agrimensura**	30	73	30	85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geoprocessamento**	30	105	30	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	420	3637	450	3868	366	3800	198	1189	450	2593	360	2177	348	2631	406	2913	446	2511	404	1558	340	2097	322	2015

* os cursos de Física, História, Letras, Matemática e Música são licenciaturas e os demais são bacharelados.

** os cursos de Agrimensura e Geoprocessamento são cursos de Tecnologia e foram extintos pela instituição, sendo o ano de 2014 o último ano de oferta.

Legenda: v – vagas; In. – inscritos.

Fonte: Elaborado por Cunha (2022), a partir das publicações das listas de inscrições deferidas dos Vestibulares do IFG, disponíveis em: <http://www.ifg.edu.br/estude-no-ifg/selecoes-anteriores/vestibular-enem>

Isso talvez demonstre que a reserva de vagas para esses cursos tem se mostrado efetiva, promovendo um recorte realmente inclusivo, enquanto para as licenciaturas há uma menor ocupação das vagas reservadas pela Lei e mesmo um processo de disputa menos acirrado. No entanto, é necessário estar atento às contradições internas de tais dados, posto que nos dados obtidos podem estar escondidas algumas questões-chave, entre elas, a impossibilidade da comprovação documental, o que não quer dizer que os sujeitos de fato não pertençam aos grupos a quem a política se destina.

Nessa direção, surge uma enorme coleção de fatores objetivos que parecem tornar complexa a participação dos sujeitos nos processos seletivos em suas diferentes etapas, que vão desde a compreensão dos editais, passando pela juntada de documentos, a qual muitas vezes depende de outras institucionalidades para comprovação da condição de cotista⁶, até questões muito pragmáticas como o acesso à *internet* para realização das postagens. De outro lado, surgem dimensões subjetivas, como o auxílio e empenho familiar no acesso a um curso superior, o valor que o processo educativo constituiu na formação do sujeito, e, de algum modo, o quanto um curso superior faz diferença nas condições objetivas de emprego e renda.

Sobre tal questão, é importante resgatar as reflexões feitas por Resende *et al.* (2012), em estudo longitudinal para a Universidade Federal de Goiás, em que foi apreciada a experiência das cotas na universidade com estudantes ingressantes no ano de 2009 pelo programa denominado UFGInclui. As autoras localizaram variáveis capazes de desnudar os dados de desigualdade internos aos processos de inclusão, tais como renda, raça, escolaridade dos pais e a priorização dos gastos familiares, enquanto fatores que aumentam as chances dos ingressantes de quaisquer sistemas a acessarem a universidade. Conforme anunciam as autoras, “Entre

⁶ A exemplo, a emissão de históricos escolares pelas secretarias escolares das redes públicas de educação.

os ‘excluídos’, a exclusão se reproduz e a inclusão se efetiva de maneira desigual” (Resende *et al.*, 2012, p. 133).

Outra importante reflexão referente à totalidade dos cursos, considerando especialmente as vagas que incorporam comprovações ou a necessidade de participar de determinadas etapas, que, com o passar do tempo, reduzem o número de classificados, por exemplo, entre os candidatos pretos, pardos e indígenas (PPI), os quais, a partir de 2019, passaram a ser submetidos ao procedimento de heteroidentificação. Outra questão a ser destacada é a ocupação das vagas de pessoas com deficiência, uma vez que, em sete anos, o IFG ofertou mais de 350 vagas nos cursos do *campus* Goiânia, mas foram ocupadas menos que 5% destas.

Santos *et al.* (2013) também verificaram uma subocupação de determinadas vagas, em conformidade com os critérios estabelecidos pela legislação, em especial as que exigem um maior nível de comprovações. É possível depreender que não se trata de grupos com menor representatividade na sociedade brasileira. Trata-se sim de quanto mais acentuada é a vulnerabilidade dos sujeitos, mais exigentes são as comprovações de caráter burocrático para efetivar a vinculação dos candidatos às vagas.

Senkevics e Mello (2019) apontam que a criação de contingentes exclusivos de candidatos concorrendo às vagas distribuídas conforme as modalidades de cotas pode, em alguns cursos, inverter a lógica de existência das ações afirmativas, quando ao invés de estar estabelecendo um piso do número de vagas, está na direção oposta, materializando-se como um teto. No IFG, observa-se um contorno ao fenômeno, já que estudantes cotistas concorrem aos dois sistemas de classificação.

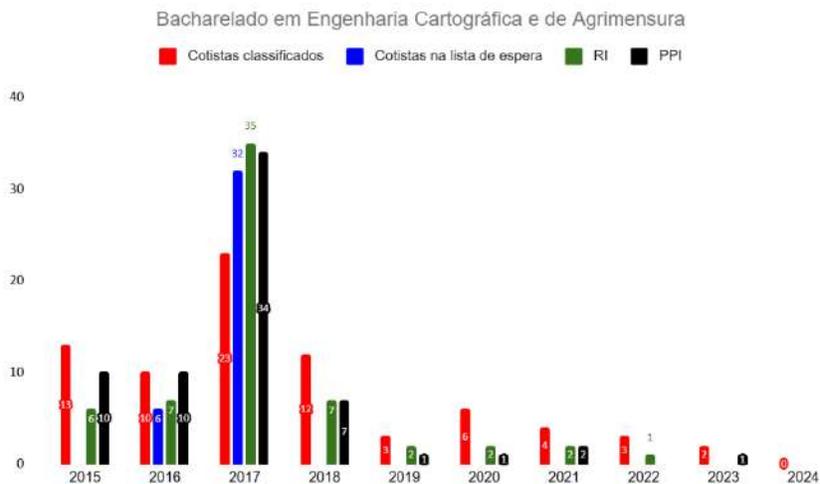
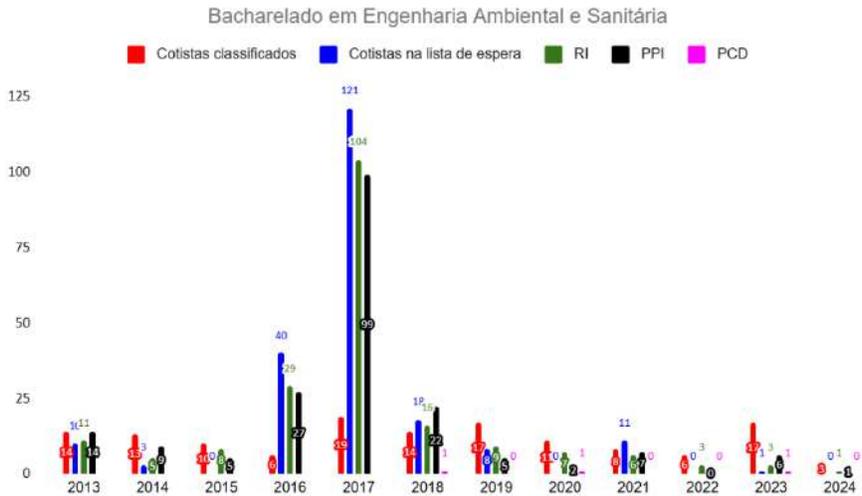
As representações gráficas do presente tópico consideram as dinâmicas metodológicas dos processos seletivos realizados pelo IFG nos primeiros semestres de cada ano analisado. Restou perceptível uma ampliação exponencial do número de cotistas nos resultados publicados em 2016 e 2017, período que coincide com a comprovação da documentação dos cotistas na etapa de matrículas. Nesse período, em particular, a comprovação documental estaria

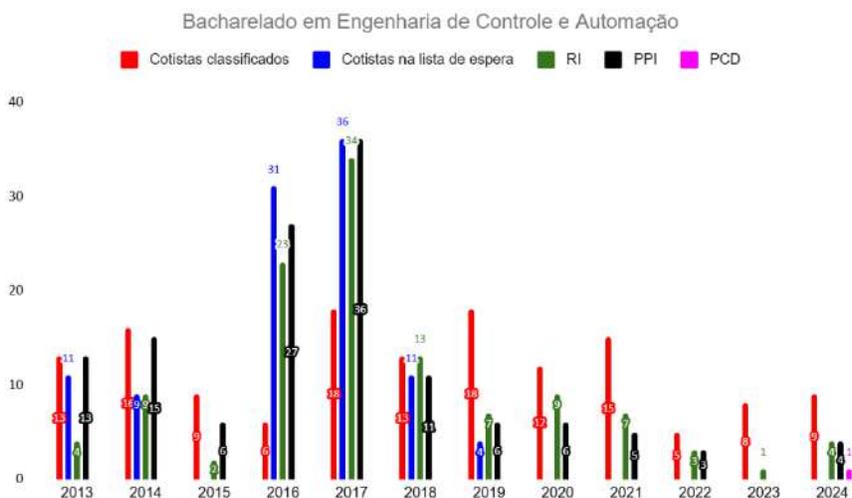
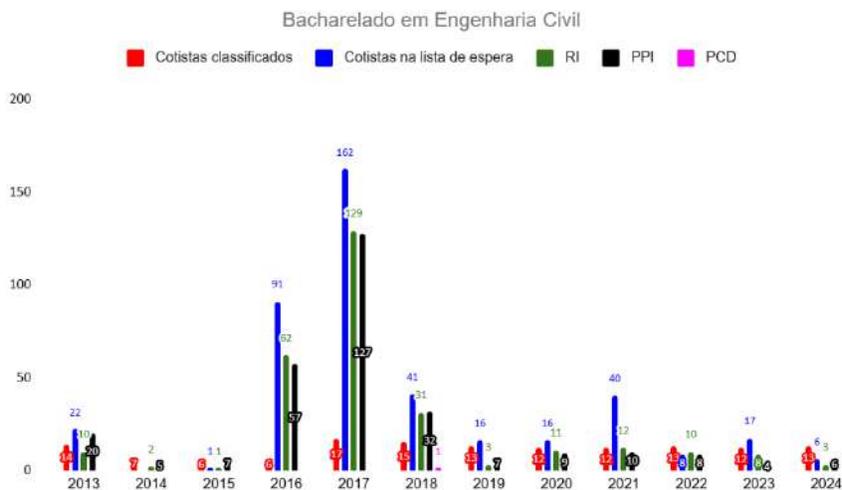
por ser feita, diferente dos demais anos em que os cotistas já estavam cancelados nos resultados. É mister registrar que, segundo as regras dos editais, os candidatos que não conseguissem comprovar documentalmente a vinculação às cotas no ato da matrícula restariam eliminados dos processos seletivos, enquanto que nas ocasiões em que a etapa da comprovação documental é anterior à classificação estes permanecem concorrendo às vagas da ampla concorrência.

No Gráfico 1, está expressa a ocupação de vagas para o curso de Bacharelado em Engenharia Ambiental e Sanitária. Merece registro que este é um curso que, em praticamente todos os anos, conseguiu ocupar quase a totalidade das vagas reservadas com candidatos cotistas. Já para o curso de Bacharelado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura a série histórica que inicia em 2015 (ano de início da oferta), apresenta já em 2019, um quadro de subocupação das vagas da lei, ademais de um baixo interesse pela comunidade (Tabela 2).

Ainda no gráfico, está expressa a ocupação de vagas pelos candidatos cotistas do curso de Bacharelado em Engenharia Civil, que está entre os de maior interesse dos candidatos do *campus*, sendo o mais concorrido até 2019, e possuindo uma das taxas de ocupação das vagas da lei quase sempre de 100%, exceto em 2014 e 2015. No curso de Bacharelado em Engenharia de Controle e Automação, observa-se uma tendência de redução a partir de 2020 do número de aprovados nas vagas reservadas, com destaque para o ano de 2022, com o pior registro.

Representação Gráfica 1 - ocupação das vagas reservadas pela Lei nº 12.711 nos cursos de Bacharelado em Engenharia Ambiental e Sanitária, Engenharia Civil, Engenharia Cartográfica e Agrimensura, Engenharia de Controle e automação do *campus* Goiânia do IFG de 2013 a 2024.





Fonte: Elaborado por Cunha (2022), a partir das publicações das listas de inscrições deferidas dos Vestibulares do IFG, disponíveis em: <http://www.ifg.edu.br/estudeno-ifg/selecoes-antiores/vestibular-enem>

A representação gráfica 2 expressa a ocupação de vagas reservadas do curso de Engenharia de Transporte, que inicia a série histórica a partir de 2014 e, acompanhando a tendência do curso de Bacharelado em Engenharia Cartográfica e Agrimensura, a partir de 2019, não ocupa a totalidade das vagas reservadas,

apresentando também uma redução do interesse da comunidade a partir de 2018 (Tabela 2). O curso de Bacharelado em Engenharia Elétrica, constante da mesma representação gráfica, possuiu uma taxa de ocupação das vagas da lei próxima a 100%, exceto em 2014.

A ocupação de vagas reservadas do curso de Engenharia Mecânica, que acompanha a tendência de redução da ocupação de vagas da lei, a partir de 2020, especialmente as vagas para candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI), que zeram em dois anos da série, consta da representação gráfica 2, na qual também está expressa a ocupação de vagas do curso de Bacharelado em Química, que se mantém com considerável interesse da comunidade (Tabela 2), porém em queda, havendo uma ocupação das vagas da lei, razoavelmente alta, mas em declínio desde 2022, retomando as baixas taxas de ocupação de 2014 e 2015.

Na representação gráfica 3, registra-se a ocupação de vagas do curso de Bacharelado em Sistema de Informação, que se converteu no curso de maior interesse dos candidatos a partir de 2020 (Tabela 2) e mantém, em quase todos os anos, taxas de ocupação muito próximas a 100%. Nesse curso também se registra a maior taxa de ocupação de candidatos PcD. Já o curso de Bacharelado em Turismo apresenta uma taxa de ocupação das vagas da lei variável, restando as vagas subocupadas em quase todos os anos, com destaque para a redução de 2022 em diante.

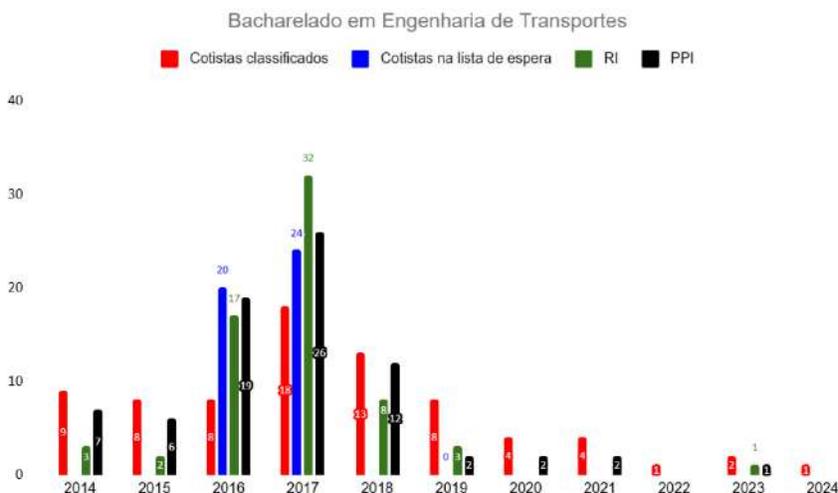
Para o curso de Licenciatura em Física, também constante da representação gráfica 3, está demonstrada a particularidade dos cursos de licenciatura com baixo interesse da comunidade e uma subocupação das vagas da lei em praticamente todos os anos (Tabela 2), com exceção em 2016 e 2017.

Na representação gráfica 4, estão expressas as ocupações das vagas dos cursos de Licenciatura em História, Letras-Português, Matemática e Música. Os dois primeiros cursos reduziram as taxas de ocupação das vagas da lei a partir de 2020. Para o curso de Licenciatura em Letras, a série histórica iniciou em 2015, ano em que o curso foi implantado. O curso de Licenciatura em Matemática seguiu a tendência do curso de Licenciatura em Física, com média

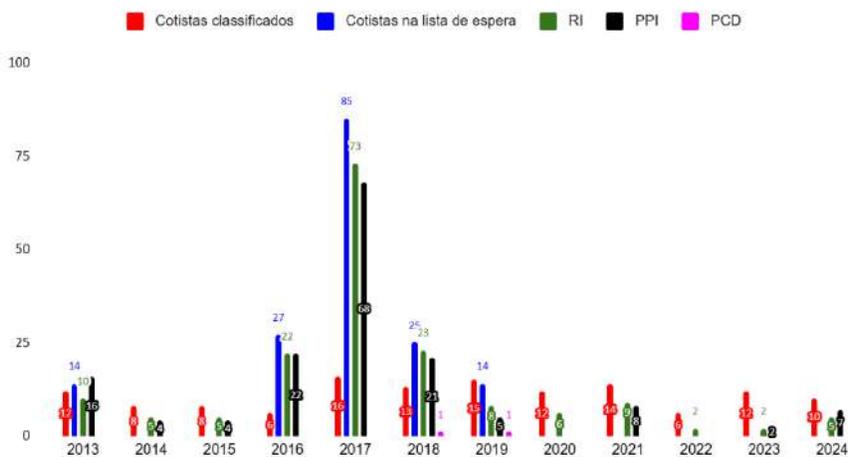
procura de candidatos nos anos da série histórica (Tabela 2) e uma baixa ocupação das vagas da lei em praticamente todos os anos, exceto no triênio 2016-2018.

A ocupação no curso de Licenciatura em Música demonstra subocupação em praticamente todos os anos, com destaque para os anos de 2019 em diante, nos quais, nenhum cotista ocupou as vagas reservadas, ademais de uma baixa procura de candidatos.

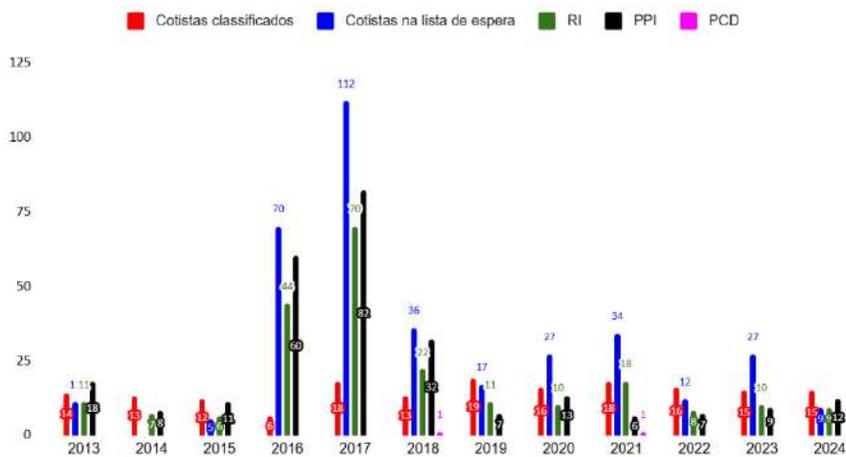
Representação Gráfica 2 - ocupação das vagas reservadas pela Lei nº 12.711 nos cursos de Bacharelado em Engenharia de Transportes, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica e Bacharelado em Química do campus Goiânia do IFG de 2013 a 2024.

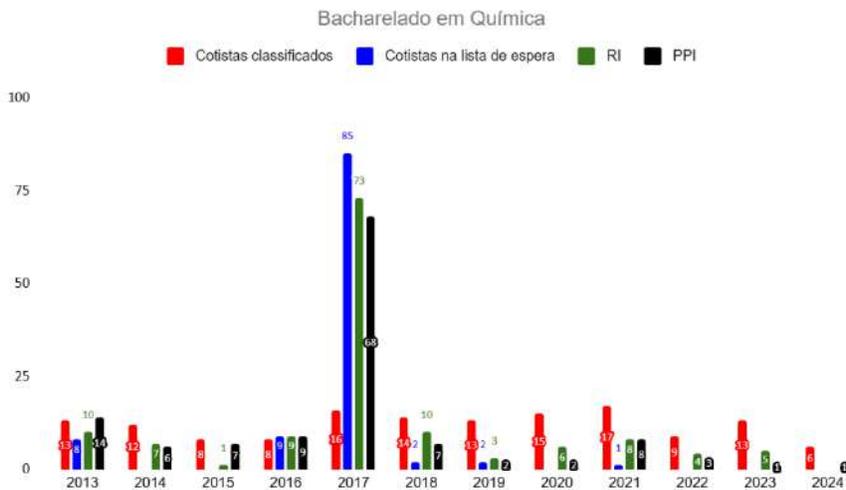


Bacharelado em Engenharia Mecânica

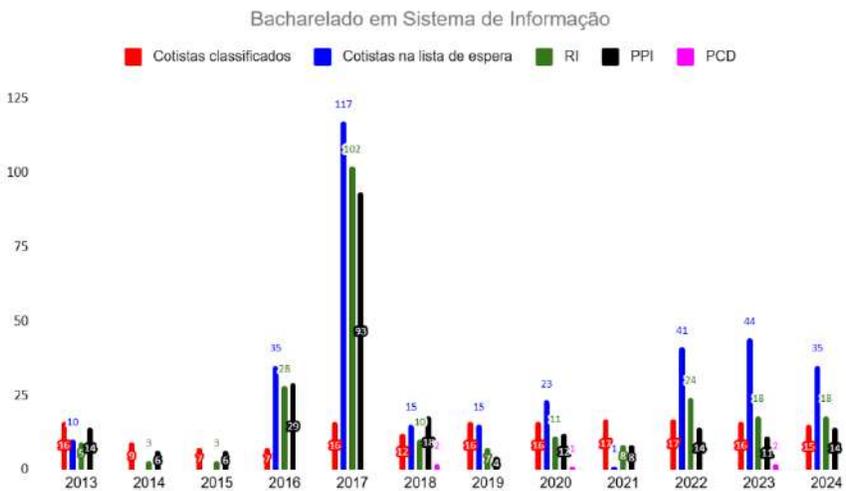


Bacharelado em Engenharia Elétrica

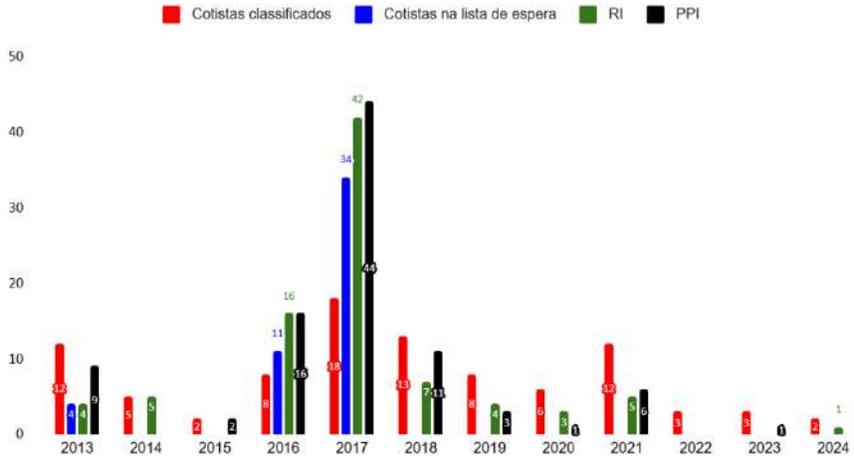




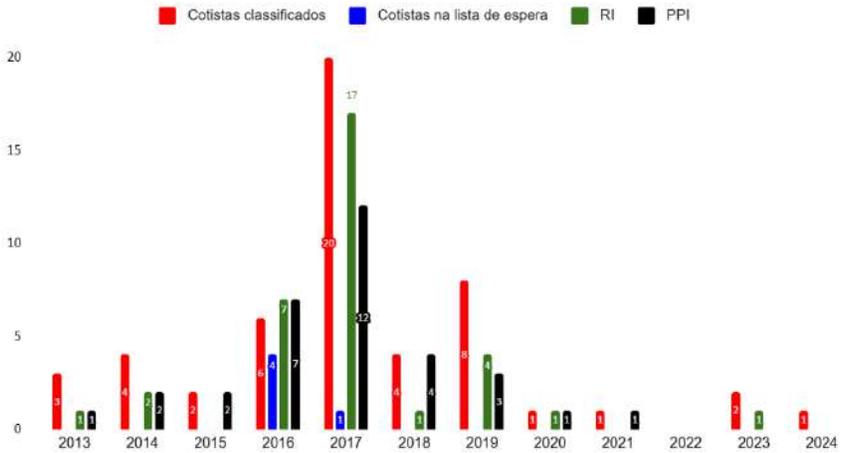
Representação Gráfica 3 – ocupação das vagas reservadas pela Lei nº 12.711 nos cursos de Bacharelado em Sistema de Informação, Bacharelado em Turismo e Licenciatura em Física do *campus* Goiânia do IFG de 2013 a 2024.



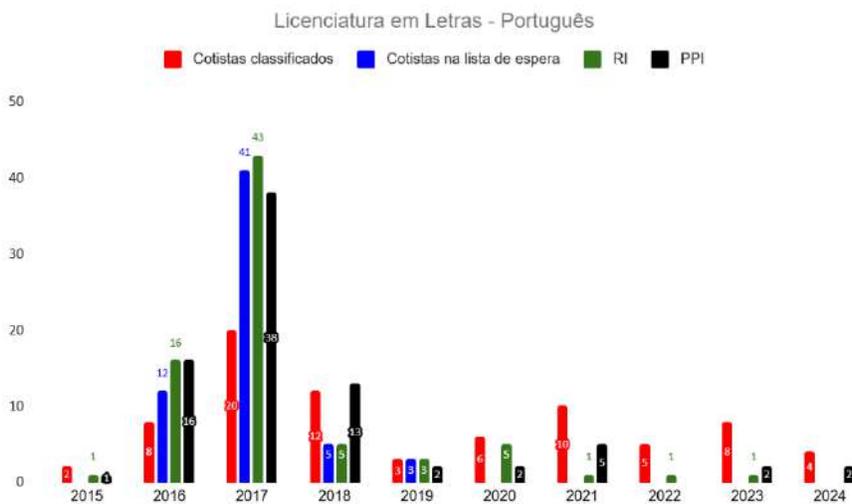
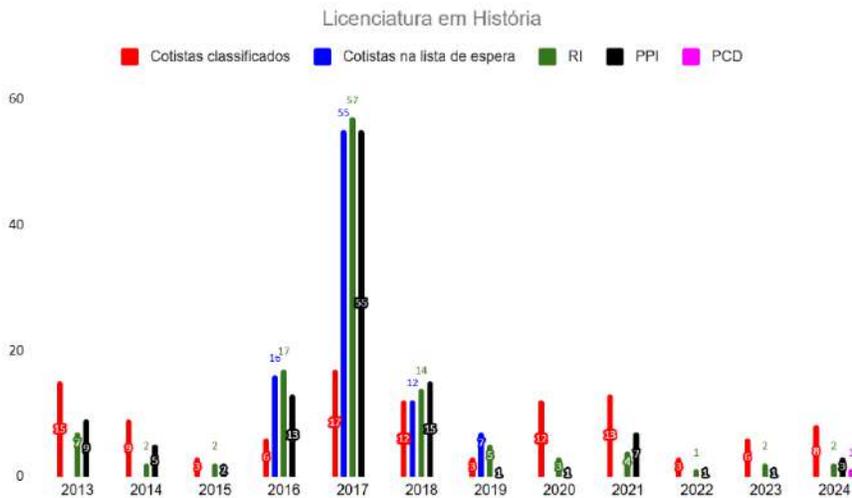
Bacharelado em Turismo

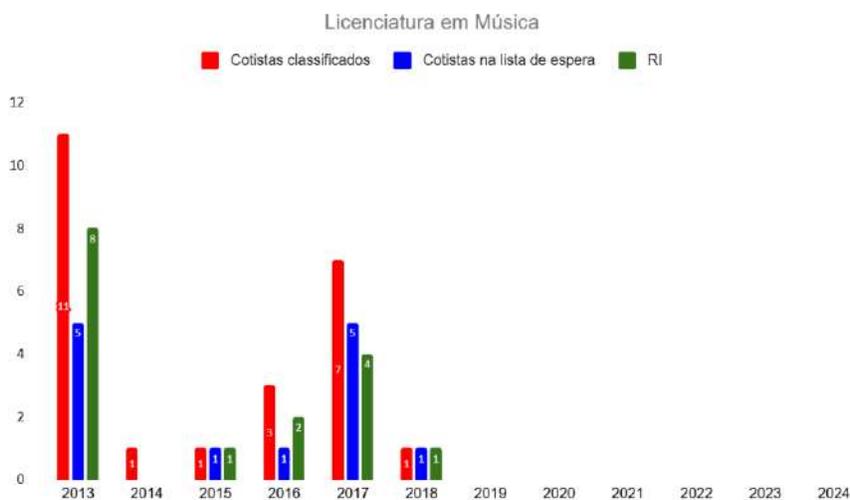
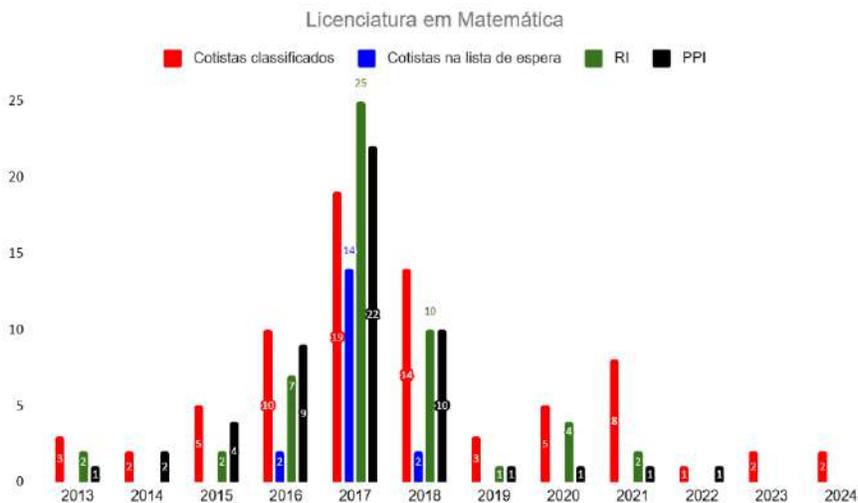


Licenciatura em Física



Representação Gráfica 4 - ocupação das vagas reservadas pela Lei nº 12.711 nos cursos de Licenciatura em História, Licenciatura em Letras Português, Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Música do *campus* Goiânia do IFG de 2013 a 2024.





Considerações finais

Os limites de forma estabelecidos pela presente exposição impedem de apresentarmos com um maior detalhamento o que foram os projetos de lei para instaurar a lei de cotas que, conforme anunciamos, duraram mais de uma década no congresso nacional, ademais da sua implementação, até chegar às reconfigurações com

a inclusão de novas caracterizações. São de imensa fertilidade as narrativas e os consensos que permearam tais discussões. Cumpre recuperar que as ações afirmativas emergem primeiro nas universidades de forma isolada, para posteriormente se consolidarem do arcabouço legal, algo que emblematicamente sinaliza a premência da pressão da sociedade nesse caso.

O descaso dos poderes executivo e legislativo em avançar com a avaliação da lei levantou preocupações sociais e acadêmicas sobre a possibilidade de sua extinção, mas elas saíram do horizonte após o retorno de uma frente ampla democrata ao Palácio do Planalto em 2023, algo que colaborou com a permanência do regulamento e, igualmente, com a materialização da reedição da lei de cotas, por meio da Lei nº 14.723. Embora esse novo regulamento não represente a totalidade das reivindicações sociais, por exemplo, ao deixar de fora as pessoas transexuais, ele referendou a continuidade das cotas para o acesso às IES no limite, com os avanços e retrocessos que promoveu.

É mister retratar que a precária resposta desse Estado burguês inclui, mas igualmente deixa de fora diversos grupos sociais dessa política em particular e de tantas outras, tendo como horizonte “aplar” as demandas da classe trabalhadora. Nesse bojo, Netto (2003) estava certo.

No tocante ao escopo avaliativo ao qual este trabalho se propõe, vale destacar que a política de cotas tem se mostrado exitosa, sobretudo porque tem democratizado o acesso aos cursos superiores das diversas IES do Brasil. Particularmente no IFG, observa-se que, nos cursos de elevado prestígio social, ela opera de maneira mais efetiva que nas licenciaturas, que são menos afetadas quantitativamente pela proposta de inclusão presente na lei.

Reconhece-se que as ações afirmativas alcançam também as dimensões de permanência e êxito de estudantes, na medida em que estudantes de baixa renda, ou mesmo estudantes com necessidades específicas talvez expressem um acréscimo de complexidades para permanecer nas IES. Entretanto, fez-se aqui a opção pela avaliação do acesso de estudantes cotistas no IFG -

campus Goiânia nos últimos doze anos, enquanto contribuição para as investigações em torno da avaliação da Lei nº 12.711/2012.

Nos doze anos de vigência da lei, talvez poucas medidas foram tomadas, tanto para conhecer como a lei se efetivou, quanto para dimensionar suas contradições internas como a subocupação de vagas, localizada neste estudo e confirmada na literatura (Senkevics, 2018). Percebe-se que entre os pontos nefrágicos das ações afirmativas no contexto atual, está a ausência de acompanhamento da política, bem como de encaminhamentos na direção de reparar os possíveis desvios. No âmbito do IFG, é imprescindível que, dentro dos limites da discricionariedade, se avalie como de fato incluir a classe trabalhadora e, na contramão da burocratização, encontrar possibilidades de acolhimento de grupos que provavelmente têm ficado de fora das vagas nos cursos superiores, porque a complexidade do processo é mais uma interdição.

Referências

BRASIL. **Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência das instituições federais de

ensino. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de nov. de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14723. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **MEC**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br> Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. **Instituto Federal de Goiás**. IFG. Instituição. 2024. Disponível em: <http://www.ifg.edu.br/> Acesso em: 20 nov 2024.

COLLINS, P. H. **Bem mais que ideias**: a interseccionalidade como teoria social crítica. Trad. Barros, B. *et al.* 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

CUNHA, A. L. **10 anos do sistema de cotas no IFG**: Algumas reflexões sobre “inclusão”. 2022. TCC (Especialização) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Goiânia, 41 p. 261. 2022.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/MBtLrKDNWYWY8ntQDwBSGYb/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28 nov. 2024.

EVANGELISTA, J. I.; MACIEL, C. E. Política de cotas na educação superior: Lutas e desafios no combate à pobreza. **Revista Inter Ação**, Goiânia, v. 44, n. 1, p. 111-127. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/55654/33079>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FARIA, G. G. G. Cotas na UFG e desempenho acadêmico: Tensões e contradições. In: MIRANDA, M. G. (org.). **Educação e desigualdade sociais**. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2016.

FERES JÚNIOR, J. Aspectos normativos e Legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação**

afirmativa e universidade: Experiências nacionais comparadas. 1 ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2005.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L. L. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 183-193, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pee/v21n2/2175-3539-pee-21-02-00183.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

GUERRINI, D.; PICONI, L. B.; STURION, L.; MATA, E. A. D. Acesso e democratização do ensino superior com a Lei nº 12.711/2012: o *campus* de Londrina da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 99, n. 251, p. 17-36, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v99n251/2176-6681-rbeped-99-251-17.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2024.

HAAS, C. M.; LINHARES, M. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 836-863, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v93n235/15.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MARQUES, E. P. S. O acesso à educação superior e o fortalecimento da identidade negra. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 23, e230098, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230098.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 117, p. 197-217, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MONGIM, A. B.; OLIVEIRA, O. M. Entre comemorações, tensões e constrangimentos: Ingresso na Universidade pelo Sistema de cotas. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 56, p. 133-152, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/39082>. Acesso em: 21 nov. 2024.

NETTO, J. P. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. RIZOTTO, M. L. (org.). **Estado e políticas sociais**. Cascavel, SC: Edunioeste, 2003, p.11-28.

REZENDE, A. C. A.; MIRANDA, M. G. Igualdade, Equidade e Educação. In: MIRANDA, M. G. (org.). **Educação e desigualdade sociais**. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2016.

SALES, S. R.; FISCHMAN, G. E. Reduções, confusões e más intenções: Avançando na compreensão das políticas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 47-58, 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24026>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SANTOS, H.; SOUZA, M. G.; SASAKI, K. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n.237, p.542-563, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n237/a10v94n237.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SENKEVICS, A. S. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, e182839, 2018 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v44/1517-9702-ep-44-e182839.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades Federais mudou pós lei de Cotas? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 49 n. 172, p. 184-208, 2019 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v49n172/1980-5314-cp-49-172-184.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

SILVA, S. R.; NEGRÃO, M. Normatividade, políticas públicas educacionais e a questão racial no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 864-882, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v93n235/16.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Entre os Direitos Humanos e o Conservadorismo: Tensões na Política Migratória Brasileira no século XXI

Danielle Fernanda Morais Pavan¹
(Instituto Federal de Goiás, campus Goiânia)
(Programa de Pós-Graduação em Educação UFG)²

Resumo:

Este estudo analisa as transformações e tensões na política migratória brasileira do final do século XX ao início do século XXI, explorando o embate entre perspectivas de direitos humanos e discursos conservadores. O objetivo é compreender como diferentes contextos históricos, sociais e políticos influenciaram a formulação de legislações migratórias, com destaque para a substituição do Estatuto do Estrangeiro pela Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). A metodologia baseia-se em uma abordagem qualitativa, com análise documental e bibliográfica. O estudo também investiga casos emblemáticos, como a migração haitiana. Os resultados apontam avanços na inclusão de migrantes, como a ampliação de direitos e a desburocratização, mas revelam persistentes resistências conservadoras, que limitam a proteção e a integração de imigrantes. O trabalho conclui que o Brasil ainda enfrenta desafios significativos para consolidar uma política migratória humanista e inclusiva.

¹ Doutoranda. Técnica-Administrativa em Educação/IFG. E-mail: danicsri@gmail.com

² Universidade Federal de Goiás.

Introdução

A migração internacional é um fenômeno impulsionado por uma complexa interação de fatores locais e globais, como disparidades econômicas entre nações, conflitos e instabilidade política, além de crises ambientais e desastres naturais. Nesse contexto, o debate sobre migrações tem emergido como um tema central nas agendas políticas de diversos países, sendo frequentemente instrumentalizado para atender a interesses específicos. Em períodos eleitorais, por exemplo, a imigração é utilizada tanto para justificar políticas restritivas quanto para promover propostas de abertura econômica, dependendo das conjunturas e objetivos estratégicos. Esse debate, no entanto, frequentemente reduz uma questão multifacetada e complexa a narrativas simplificadas, muitas vezes, distantes da realidade.

Até 2017, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) era o principal instrumento regulador da migração no Brasil. Concebido durante a ditadura militar, o estatuto refletia a Doutrina de Segurança Nacional, caracterizando-se por uma abordagem anacrônica e incompatível com a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. A aprovação da Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) representou um marco na tentativa de alinhar a legislação nacional aos princípios de direitos humanos, promovendo maior integração e respeito à dignidade dos migrantes. Contudo, o processo de reformulação revelou feridas históricas profundamente enraizadas na sociedade brasileira, intensificadas durante períodos autoritários, e um campo político dividido entre perspectivas progressistas e discursos conservadores impregnados de xenofobia, racismo e criminalização das migrações.

Ao analisar a transição de um paradigma centrado na segurança nacional para a busca por uma abordagem mais humanista, são discutidas as tensões entre avanços legislativos e resistências conservadoras. Também são examinados casos

emblemáticos, como a migração haitiana, que intensificou o debate público e político sobre a necessidade de renormatização das políticas migratórias. Além disso, o texto reflete sobre os desafios e contradições na implementação da Nova Lei de Migração e a relação do Brasil com iniciativas globais, como o Pacto Global para a Migração, evidenciando como as disputas internas do Executivo e Legislativo moldam o alinhamento do país às diretrizes internacionais de direitos humanos.

Para compreender os parâmetros da mudança na política migratória brasileira no século XXI, este estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental e bibliográfica. A pesquisa recorre a fontes primárias, como legislações e decretos relacionados à política migratória brasileira, incluindo o Estatuto do Estrangeiro³ (Lei nº 6.815/1980) e a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Além disso, considera relatórios de organizações internacionais, como o ACNUR, e publicações acadêmicas que contextualizam os debates históricos, políticos e sociais que moldaram essas legislações. A análise é complementada por uma revisão de literatura sobre políticas migratórias, direitos humanos e discursos políticos relacionados às migrações no Brasil e no mundo.

A metodologia utilizada busca oferecer uma análise integrada e crítica das mudanças na política migratória brasileira, relacionando as transformações legislativas aos contextos históricos e às disputas políticas e sociais. Esse enfoque permite

³ A etimologia da palavra "estrangeiro" nos oferece uma compreensão sobre como diferentes culturas concebem o "outro" ou aquele que não pertence ao grupo local. A palavra deriva do latim *extraneus*, que significa "de fora, externo", originando-se do termo "extra", que significa "fora" ou "além". No português, o sufixo "-eiro" foi adicionado para formar um substantivo que designa a pessoa que vem de fora. Essa origem etimológica reflete uma percepção de alteridade e separação: o estrangeiro é aquele que está fora dos limites estabelecidos, seja do território, da cultura ou da identidade social. Esse conceito de "fora" também está presente em palavras correlatas de outras línguas, como o inglês *stranger* e o francês *étranger*, ambas derivadas do latim *extraneus*. Assim, a palavra estrangeiro ganhou conotações negativas representadas no uso da palavra.

compreender não apenas os avanços alcançados, mas também os desafios ainda presentes na construção de uma política migratória alinhada aos princípios de direitos humanos.

Estatuto do Estrangeiro: O imigrante como ameaça na Política de Segurança Nacional

A ditadura militar no Brasil (1964-1985) ocorreu no contexto da Guerra Fria, período marcado pela polarização ideológica entre Estados Unidos e União Soviética. Influenciado pelos Estados Unidos, o regime militar brasileiro incorporou a Doutrina de Segurança Nacional, um modelo estratégico desenvolvido no âmbito da geopolítica Norte-americana⁴, que buscava conter a expansão comunista e consolidar regimes aliados ao modo de produção capitalista (Araújo, 2022; Toscan, 2020). A Doutrina de Segurança Nacional enfatizava o combate a ameaças internas consideradas subversivas ao regime, muitas vezes, associadas aos movimentos sociais de esquerda, sindicatos, intelectuais críticos ao

⁴ A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) foi elaborada, principalmente, no Pentágono, com o objetivo de afastar a influência soviética e aumentar a hegemonia estadunidense em todo o mundo. Para desenvolver estratégias de contenção do avanço do comunismo e garantir a predominância do capitalismo, foi criada, em 1946, a National War College (NWC). A doutrina promovia a cooptação de governos e militares em todas as Américas para que os interesses dos Estados Unidos fossem atendidos. Nesse contexto, surgiram diversas escolas militares em toda a América Latina, incluindo a Escola Superior de Guerra (ESG) no Brasil. Diversos militares que assumiram o poder durante a ditadura brasileira foram formados na ESG. Conforme explica Toscan (2020): “Aquilo que viria a ser o projeto de poder posto em prática pelos militares, principalmente daqueles pertencentes à linha-dura após a dilatação da intervenção militar, foi gestado por praticamente quinze anos no interior da ESG, onde seus ideólogos trataram de esquematizar a ideologia de origem estrangeira conformando-a com a realidade nacional brasileira. Em suma, estabeleceram os conceitos estruturais daquela que veio a ser a DSN brasileira, dentre os quais se encontravam os Objetivos Nacionais e a Segurança Nacional.” (s/p). Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2020/arquivos/29.pdf>

capitalismo e contrários à ditadura militar. Sob essa justificativa, o governo centralizou o poder, restringiu liberdades civis e reprimiu opositores políticos, consolidando um estado autoritário.

A repressão do regime militar, fundamentada na doutrina de combate a ameaças internas e externas, moldou a visão do Estado sobre o imigrante, que passou a ser frequentemente associado a um potencial risco à soberania e à ordem pública. Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, estabeleceu normas específicas e um procedimento acelerado, com prazo de 48 horas, para a expulsão de imigrantes considerados "subversivos" ou "dissidentes políticos" que fossem "nocivos à ordem pública, à soberania nacional ou à estrutura das instituições" (Art. 11, inciso IV).

Posteriormente, em 1970, o Decreto nº 66.689 regulamentou a Lei nº 941 e ampliou as situações que poderiam justificar a expulsão de imigrantes. Segundo o texto legal:

É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer fôrma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses (*sic.*) nacionais (Art. 100).

O Estatuto do Estrangeiro, promulgado em 1980, manteve e consolidou os paradigmas estabelecidos pelos decretos-leis que o antecederam, reproduzindo a lógica repressiva e securitária do regime militar. Assim como os decretos de 1969 e 1970, o Estatuto priorizava o controle e a vigilância sobre os imigrantes, ampliando mecanismos de exclusão e criminalização. Dessa forma, o Estatuto refletia a continuidade de uma política que via o imigrante como potencial ameaça à ordem pública, em vez de um sujeito de direitos a ser integrado à sociedade brasileira.

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.
Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

O Estatuto do Estrangeiro estabelecia que a entrada e permanência de estrangeiros no Brasil estavam subordinadas à Política Nacional de Desenvolvimento, com objetivos voltados para o aumento da produtividade, a assimilação de tecnologia e a captação de recursos para setores estratégicos da economia (Art. 16). Essa orientação evidenciava o controle militar sobre o desenvolvimento econômico e científico a partir de viés seletivo, privilegiando determinados grupos de trabalhadores considerados estratégicos, enquanto outros enfrentavam maiores barreiras de acesso. Paralelamente, o Estatuto facilitava a entrada de empresários, alinhando-se aos projetos voltados para acumulação do capital e aos interesses políticos do regime militar⁵ (Guimarães, 2017; Claro, 2020; Araújo, 2022).

⁵ A ideia de vincular políticas migratórias ao desenvolvimento nacional, priorizando o ingresso de estrangeiros que pudessem contribuir economicamente com o país, não é exclusiva do regime militar (1964-1985), mas uma constante na história do Brasil República. A estratégia de branqueamento no Brasil, presente especialmente no final do século XIX e início do XX, estava intimamente ligada à priorização do fluxo migratório de europeus. Essa política refletia uma ideologia racial que buscava "embranquecer" a população brasileira, associando o progresso e o desenvolvimento do país à presença predominante de imigrantes brancos, especialmente provenientes de países europeus. Legislações e práticas institucionais, como a Lei de Imigração de 1890, priorizavam a entrada de europeus em detrimento de outras populações, como asiáticos e africanos, sob o argumento de que contribuiriam para a formação de uma sociedade mais "civilizada" e moderna. Essa perspectiva racista influenciou profundamente a condução das políticas migratórias no Brasil por décadas (Schwarcz, 2011). Outro exemplo relevante é o Decreto-lei nº 406, de 1938, promulgado no contexto do governo de Getúlio Vargas. Por meio da instituição de cotas baseadas em critérios de origem étnica e profissional, o decreto restringia a entrada de estrangeiros considerados "indesejados" e priorizava agricultores e técnicos que pudessem atender às demandas econômicas do Brasil. Essa política refletia uma concepção de hospitalidade condicionada à utilidade do imigrante, restringindo o acolhimento com base em interesses econômicos e critérios discriminatórios, como a exclusão de ciganos, inválidos e doentes. Tal postura foi recorrente em diferentes períodos históricos, moldando a relação do Brasil com os fluxos migratórios (Wermuth, 2020).

Ao mesmo tempo, o Artigo 106 do Estatuto elenca uma série de atividades profissionais e societárias às quais o estrangeiro não poderia exercer. No seu Artigo 107, o documento impunha severas restrições à liberdade de expressão e manifestação dos imigrantes, criminalizando a participação política de estrangeiros com previsão de prisão e expulsão para aqueles que se envolvessem em atividades políticas ou sindicais (Amaral; Costa, 2017; Fernandes; Faria, 2017). Esses dispositivos ilustram como a “política migratória” da época estava profundamente marcada pela lógica repressiva e securitária do regime militar. O regime de exceção vigente também abria margem para a discricionariedade dos agentes da lei, permitindo interpretações amplas e arbitrárias das restrições impostas, o que ampliava o controle estatal sobre as atividades dos estrangeiros (Wermuth, 2020).

O Estatuto do Estrangeiro não previa diretrizes para políticas de acolhimento a imigrantes, nem dispositivos voltados à concessão de vistos por razões humanitárias ou à proteção de migrantes em situação irregular (Moraes; Filho, 2016). Essa ausência refletia o caráter excludente da legislação, que priorizava o controle e a vigilância sobre qualquer iniciativa de integração ou proteção. Além disso, faltavam recursos adequados para a criação de uma infraestrutura que pudesse implementar dispositivos legais de forma efetiva, como o processamento de pedidos de asilo⁶. A gestão burocrática da vida de migrantes e solicitantes de asilo estava sob responsabilidade da Polícia Federal, o que reforçava o caráter securitário da política migratória. Em vez de promover

⁶ Asilo é uma forma de proteção concedida por um Estado a indivíduos que se encontram fora de seu país de origem e enfrentam perseguição ou risco de violação grave de direitos fundamentais, geralmente por motivos políticos, religiosos, étnicos ou ideológicos. Diferentemente do refúgio, que é regulamentado por normas internacionais como a Convenção de 1951, o asilo é um ato soberano do Estado, frequentemente baseado em princípios constitucionais e tradições diplomáticas, podendo ser solicitado em território nacional ou em missões diplomáticas no exterior.

políticas de acolhimento, esse modelo priorizava o controle e a vigilância, alinhando-se à lógica repressiva predominante.

Apesar de integrar o Conselho Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁷ desde 1958, o Brasil adotou uma cláusula específica⁸ que limitava a proteção a refugiados vindos exclusivamente da Europa. Essa restrição só foi superada com a adesão ao Protocolo de 1967, que eliminou tais limitações geográficas da proteção humanitária (Andrade; Marcolini, 2002). Somente em 1977 foi instalado no Rio de Janeiro um escritório destinado a tratar de refúgio. Suas funções, porém, eram extremamente limitadas, refletindo o contexto autoritário da época.

Ocorre que, nesse período, o Estado brasileiro permitia a circulação de pessoas em seu território, mas geralmente apenas como passagem para outros países, especialmente no caso de migrantes latino-americanos e oponentes a regimes autoritários (Medeiros; Farias; Belarmino, 2022). Assim, aos que solicitavam *asilo* eram concedidos apenas um visto de turista e brevemente eram direcionados a outros países⁹ (Andrade; Marcolini, 2002).¹⁰

Ana Luisa Zago Moraes e José Carlos Moreira da Silva Filho (2016), ao tratarem da situação dos estrangeiros durante o regime militar, demonstram que a política de segurança nacional e os métodos de vigilância do Serviço Nacional de Informações (SNI) abrangiam refugiados sob proteção da ACNUR: “Assim, os estrangeiros – refugiados ou não- em caso de suspeita de subversão,

⁷ A agência especializada da ONU para questões referentes aos Refugiados foi criada em 1951. A principal motivação para criação da ACNUR foi a II Guerra Mundial, quando, mais de 40 milhões de pessoas se deslocaram em razão da Guerra.

⁸ Artigo 1º, B(1) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados ACNUR/ONU.

⁹ Casos pontuais como o de 1979 e 1980, quando 150 vietnamitas, nos chamados *boat people*, foram resgatados na costa brasileira. A partir da intervenção da ACNUR esses refugiados foram aceitos no Brasil (Andrade; Marcolini, 2002).

¹⁰ De acordo com Andrade e Marcolini (2002), cerca de 20 mil solicitantes de asilo, provenientes da Argentina, Chile, Bolívia e Uruguai foram reassentados em países da Europa, Nova Zelândia, Canadá e Austrália.

eram detidos sem processo, interrogados, muitas vezes torturados, assassinados ou deportados ou expulsos, com ou sem processo administrativo¹¹” (Moraes; Filho, 2016, p. 116).

Apesar do processo de redemocratização iniciado na década de 1980, o Estatuto do Estrangeiro permaneceu em vigor até 2017, mantendo os paradigmas autoritários herdados do regime militar. Embora o desalinhamento entre os direitos humanos e a política migratória nos regimes autoritários seja evidente, a permanência de uma legislação que tratava o imigrante como uma ameaça a ser controlada e vigiada, mesmo durante o processo de instauração e consolidação da democracia, expõe as contradições nas continuidades e rupturas sociais e políticas do Brasil. A continuidade legislativa não apenas ignorou as garantias previstas na Constituição Federal de 1988, mas também limitou o avanço de políticas migratórias alinhadas aos princípios democráticos e aos direitos humanos.

A única exceção significativa, em termos de elaboração legislativa, nesse período, foi a promulgação do Estatuto dos Refugiados, em 1997, que introduziu avanços na proteção de pessoas em situação de refúgio. Contudo, sua aplicação restrita não foi suficiente para transformar a lógica predominante da política migratória brasileira, que continuou a priorizar o controle e a exclusão em detrimento de uma abordagem mais humanitária e integradora. Essa contradição reflete os desafios de romper com os legados autoritários, mesmo em um contexto democrático.

¹¹ A Comissão Nacional da Verdade (CNV), que investigou as violações de Direitos Humanos entre 1946 e 1988, com ênfase no período da ditadura militar (1964-1988), estimou que cerca de 3% dos mortos e desaparecidos eram estrangeiros. Entretanto, a ilegalidade das detenções e métodos utilizados pelo Regime militar dificulta dados que representam a real quantidade de mortos e desaparecidos. A Comissão Nacional da Verdade confirmou 434 mortes e desaparecimentos (Moraes; Filho 2016).

Anos 1990: Um modesto passo em direção à proteção dos refugiados

A Constituição Federal de 1988 (CF) representa um marco no compromisso institucional em garantir os direitos fundamentais no Brasil, incluindo avanços significativos na proteção de imigrantes. Ela estabelece no Artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e garante aos estrangeiros residentes no país os mesmos direitos fundamentais assegurados aos brasileiros. Esse princípio é reforçado no Artigo 4º, que preconiza que o Brasil rege suas relações internacionais com base na prevalência dos direitos humanos e no acolhimento de povos em situações de necessidade.

Além disso, a Constituição Federal assegura o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à assistência social como direitos universais, garantindo que imigrantes, inclusive aqueles em situação de vulnerabilidade, possam acessar esses serviços no território brasileiro. Dessa forma, ela estabelece uma base para a proteção jurídica, independentemente da origem nacional, legitimando as reivindicações de movimentos sociais, arquidioceses, imigrantes e da sociedade civil na formulação de legislações específicas. Em resposta às crescentes demandas por refúgio, à pressão por ajustes legais e em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I/1996)¹², foi promulgada, em 1997, a Lei nº 9.474/97, conhecida como o "Estatuto dos Refugiados" no Brasil.

¹² Instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, este foi o primeiro programa do gênero na América Latina e um dos primeiros no mundo. De iniciativa do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a elaboração do programa recebeu colaboração técnica do ACNUR. O programa estabeleceu as seguintes ações referentes à imigração: "Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país. Adotar medidas para impedir e punir a violência e discriminação contra estrangeiros no Brasil e migrantes brasileiros no exterior. Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados". Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>

O Estatuto do Refugiado ampliou a definição de refugiado ao adotar os critérios da Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena de 1984¹³, proporcionando uma proteção mais abrangente. Além de reconhecer como refugiados aqueles que sofrem perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Também incluiu pessoas que fogem de graves violações de direitos humanos, como conflitos armados e violência generalizada (Fernandes; Faria, 2017). Outro avanço relevante foi a incorporação do princípio do *non-refoulement*¹⁴, que proíbe a deportação ou repatriação de refugiados para países onde sua vida ou liberdade estejam em risco. Além disso, o Estatuto prevê o reconhecimento coletivo de refúgio, o que facilita a proteção de grupos que fogem de crises humanitárias em larga escala.

A lei estabeleceu direitos fundamentais para os refugiados, assegurando sua integração à sociedade brasileira. Refugiados passaram a ter direito ao trabalho, acesso à saúde e à educação públicas, além de obter documentação essencial como CPF e carteira de trabalho. O Estatuto definiu um processo para a determinação do status de refugiado, com a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)¹⁵, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por analisar os pedidos de refúgio de maneira transparente e garantir o direito ao contraditório, incluindo a possibilidade de recorrer em caso de

¹³ A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada em 1984, é um instrumento regional não vinculante que amplia a definição de refugiado para incluir pessoas que fogem de seu país devido à violência generalizada, conflitos armados internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública. Elaborada no contexto latino-americano, a Declaração respondeu às complexas causas de migração forçada na região, oferecendo uma proteção mais abrangente que a prevista pela Convenção de 1951 (Moreira, 2010).

¹⁴ Consagrado no Artigo 33 da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

¹⁵ As competências e composição do Conare são definidas no Art. 12 da Lei 9474/97. Para saber mais <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/conare>

indeferimento. O CONARE implementa políticas de acolhimento e integração para os refugiados reconhecidos. O órgão exerceu papel significativo na discussão sobre o *status* jurídico dos imigrantes haitianos.

Embora o Estatuto do Refugiado tenha representado um avanço significativo na proteção de refugiados no Brasil, ele também apresentou lacunas que limitaram sua eficácia e abrangência. Uma das principais limitações do Estatuto foi a ausência de mecanismos robustos para efetivar os objetivos sociais e econômicos de proteção dos refugiados. Apesar de garantir direitos fundamentais como trabalho, saúde e educação, não previa políticas específicas para auxiliar os refugiados em questões práticas, como acesso à habitação, ensino da língua portuguesa e formação profissional.

Outro aspecto importante foi a limitação do Estatuto à proteção apenas daqueles que se enquadravam na definição legal de refugiados, o que excluía migrantes em situações de vulnerabilidade similares, como os afetados por crises climáticas ou graves crises econômicas¹⁶. Ocorre que, nem mesmo a legislação internacional vigente, como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, contempla explicitamente os refugiados ambientais na definição de refúgio.

Embora a Declaração de Cartagena de 1984, aplicada em alguns países da América Latina, amplie a definição para incluir pessoas deslocadas por "violência generalizada" ou "violação massiva dos direitos humanos", ainda não aborda explicitamente

¹⁶ De acordo com o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997, Art. 1º), é considerado refugiado todo indivíduo que: (I) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (II) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele pelas circunstâncias descritas no inciso anterior; ou (III) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, seja obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

questões ambientais. Refugiados ambientais ou climáticos — pessoas que migram devido a mudanças climáticas, desastres naturais ou degradação ambiental — têm recebido crescente atenção, mas atualmente não são reconhecidos como refugiados pela legislação internacional. Em geral, esses indivíduos são categorizados como migrantes, o que pode limitar a proteção legal que recebem. A abordagem restrita deixou um vácuo de proteção nos âmbitos internacional e nacional. No Brasil, esse vácuo começou a ser preenchido com a Lei de Migração de 2017, que trouxe um olhar mais amplo sobre as migrações forçadas e ampliou a proteção a diversos grupos.

Além disso, a lentidão e burocracia no reconhecimento do status de refugiado, mesmo com a criação do CONARE, dificultaram a regularização da situação de muitos solicitantes, deixando-os em um limbo jurídico por períodos prolongados. Outro aspecto que merece destaque foi a limitação no reconhecimento de refúgio coletivo. Embora o Estatuto prevísse essa possibilidade, ele não detalhava mecanismos claros para operacionalizar a proteção em crises humanitárias de larga escala, como no caso dos haitianos após o terremoto de 2010, ou dos venezuelanos na última década. Essa lacuna expôs fragilidades no acolhimento de grandes fluxos migratórios e evidenciou a necessidade de ajustes nas políticas públicas para lidar com tais desafios de maneira mais eficiente.

Além disso, carecia de uma abordagem multidimensional que articulasse ações com diferentes setores, como saúde mental, assistência social e habitação. Embora tenha sido uma legislação inovadora para seu tempo, o Estatuto evidenciou que a proteção integral aos refugiados exige políticas migratórias mais abrangentes e integradas, um caminho que começou a ser percorrido com a Lei de Migração de 2017.

O caso haitiano e a pressão por *renormatização* da política migratória brasileira

A migração haitiana para o Brasil após o terremoto de 2010¹⁷ provocou um aumento expressivo no número de pedidos de refúgio no país. Até aquele ano, o Brasil havia reconhecido 3.904 refugiados. Contudo, entre 2010 e 2015, o volume de solicitações cresceu de 966 para 28.670, refletindo a intensificação dos fluxos migratórios para o território brasileiro. Em 2016, o número de refugiados oficialmente reconhecidos já havia alcançado 9.552 pessoas (Brasil, 2017).

A ausência de vistos específicos para estudo ou trabalho obrigava os haitianos que chegavam ao Brasil, sobretudo, por cidades fronteiriças, a recorrer ao pedido de refúgio como meio de regularizar sua situação migratória e garantir permanência no país. Esse grupo destacou-se por ser o primeiro a utilizar de forma estratégica e em larga escala o "instrumento jurídico de proteção de refugiados", adaptando-se ao arcabouço legal brasileiro para atender às suas necessidades migratórias¹⁸ (Fernandes; Faria, 2017).

A legislação internacional e brasileira sobre refúgio não contemplava questões ambientais como motivo para concessão de proteção, deixando desamparados grupos como os haitianos, cujos

¹⁷ O terremoto ocorreu no dia 12 de janeiro de 2010 destruindo parte significativa da infraestrutura local. O abalo sísmico teve magnitude 7.0 na Escala Richter atingindo, principalmente, a capital Porto Príncipe e comunidades como a *Cite de Soleil*. A literatura diverge quanto ao número de mortes causadas pelo terremoto de 2010 no Haiti. Gates Jr. (2014) enumera 220 mil mortos; Coggiola (2010), contabiliza 250 mil mortos; A ONU, anuncia o número de 230 mil mortos (ONU News, 2023)

¹⁸ A abertura do processo de pedido de refúgio, gerava um protocolo conhecido como carteira provisória de estrangeiro e regularizava a situação do imigrante até a decisão do Conare. Deste modo, o imigrante emitia um CPF provisório, Carteira de Trabalho e passava a ter acesso aos Direitos garantidos pela Constituição e tratados internacionais (Fernandes; Faria, 2017). Há que se ressaltar que o pedido de refúgio não gera pagamento de taxas pelo imigrante, diferentemente da solicitação de autorização para trabalho.

fluxos migratórios após o terremoto de 2010 estavam diretamente relacionados à vulnerabilidade ambiental e social. No Brasil, a maioria dos pedidos de refúgio apresentados por haitianos era indeferida, colocando-os em situação de ilegalidade. Essa lacuna jurídica gerou uma celeuma ao evidenciar a desconexão entre as necessidades práticas dos imigrantes e a normativa vigente. Apenas 13,3% dos haitianos que chegaram ao Brasil entre 2010 e 2021 foram reconhecidos como refugiados (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2022).

Diante de uma situação em que a norma prescrita não era suficiente e da pressão exercida por pastorais e outras organizações da sociedade civil que acolhiam e prestavam auxílio aos imigrantes para mitigar a crise, o CONARE passou a encaminhar os pedidos ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Em uma decisão inédita, o CNIg concedeu autorização para que 199 haitianos permanecessem no país. Esse foi o primeiro passo em direção a uma tentativa de resposta institucional, ainda que limitada (Fernandes; Faria, 2017).

A intensificação do fluxo de haitianos indocumentados que entravam no Brasil sob mediação dos “coiotes”, provocou o governo brasileiro a tomar medidas para normatizar e limitar o fluxo. A solução emergencial veio com a publicação da Resolução Normativa nº 97/2012, que permitiu a concessão de vistos humanitários vinculados ao agravamento das condições de vida¹⁹ no Haiti, após o terremoto. Contudo, a limitação de 1.200 vistos anuais e a exigência de solicitação exclusivamente na embaixada brasileira, em Porto Príncipe, revelaram-se insuficientes, sobrecarregando o sistema e sem eliminar a atuação dos “coiotes”.

¹⁹ As “razões humanitárias” foram definidas por: “Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (Brasil, 2012; Resolução 97/2012 CNIg. Art. 1º, parágrafo único).

A Resolução Normativa nº 102/2013 revogou a 97/2012²⁰ e retirou a limitação de concessão de vistos humanitários à 1200 anuais. Além disso, ampliou as localidades de concessão de vistos, sobretudo nas cidades fronteiriças que eram ponto de entrada de haitianos no Brasil. Em 2015, para ampliar a capacidade de emissão de vistos no Consulado brasileiro em Porto Príncipe, foi firmado um acordo entre o Itamaraty e a Organização Internacional das Migrações que permitiu a concessão de cerca de 500 vistos adicionais aos haitianos (Fernandes; Farias, 2017).

Apesar dessas medidas, as políticas voltadas aos haitianos foram frequentemente criticadas por seu caráter *ad hoc* e pela incapacidade de assegurar direitos plenos aos imigrantes. A imigração haitiana, no entanto, trouxe profundas mudanças ao debate sobre migração e refúgio no Brasil, contribuindo para a elaboração da nova Lei de Migração, ao repensar essas categorias em interação com instituições, entidades e a sociedade civil.

A construção de uma política pública migratória humanista e o tensionamento das viúvas da segurança nacional

Em 2013, foi proposto o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013²¹, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), que visava reestruturar a legislação migratória brasileira. Em seu fundamento, o projeto buscava substituir o anacronismo dos paradigmas da “segurança nacional” e o utilitarismo do “interesse nacional” que orientava o Estatuto do Estrangeiro pela cooperação internacional, assistência humanitária e integração nacional (Sprandel, 2018; Wermuth, 2020). Ao mesmo tempo, em 2013, o Ministério Público nomeou uma comissão de 11 especialistas no tema e com o objetivo de propor um novo projeto de lei sobre migração.

²⁰ A Resolução 97/2012 sofreu alterações em relação ao seu prazo de vigência pelas seguintes resoluções: RN n. 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016).

²¹ De autoria de Aloysio Nunes, Senador pelo PSDB (SP).

Iniciado por um debate que buscava modernizar a política migratória do país, o projeto recebeu contribuições de diversos setores da sociedade, incluindo especialistas e organizações da sociedade civil²². No Senado, o PLS passou por uma série de audiências públicas e discussões em comissões, onde foram analisados aspectos fundamentais relacionados aos direitos dos migrantes, segurança, e integração social. As discussões refletiram a necessidade urgente de uma nova abordagem para a migração, que fosse mais inclusiva e respeitasse os direitos humanos. No entanto, como demonstra Sprandel (2018), o debate na casa legislativa foi evitado de racismo, xenofobia e preconceitos por parte da bancada conservadora da Frente Parlamentar da Agropecuária e da Frente da Segurança Pública²³ que criminalizavam os imigrantes em seus discursos. De acordo com a autora, a bancada da Frente Evangélica também pressionou por mudanças no texto, conseguindo, com êxito, retirar a palavra “gênero” do texto da lei.

²² Em 2008, o Conselho Nacional de Imigração, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho, realizou um seminário intitulado: Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração Para o Trabalho. A partir do evento foi publicado o documento “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”. Já em 2014, quando o país recebia grande contingente de haitianos solicitando refúgio, foi realizada, em colaboração com o Ministério da Justiça, a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar. De acordo com Fernandes e Faria (2017), o evento envolveu vários setores da sociedade civil, reunindo mais de 700 pessoas interessadas no tema e a partir dele houve significativos avanços na discussão sobre o tema.

²³As Frentes Parlamentares da Segurança Pública, do Agronegócio e Evangélica são popularmente conhecidas como as bancadas da Bala, do Boi e da Bíblia, respectivamente. Durante a legislatura de 2015 a 2019, essas bancadas exerceram significativa influência no Congresso Nacional brasileiro. Essas frentes atuaram de forma coesa em pautas conservadoras, impactando decisões legislativas, moldando, assim, aspectos relevantes da política brasileira no período. Sobre a representatividade da bancada evangélica e de segurança pública no Brasil veja: “*Fim da direita envergonhada? A atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil*” (Quadros; Madeira, 2018). “*A bancada da bala: uma onda na maré conservadora*” (Faganello, 2015).

Durante a tramitação na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o relator, senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), recebeu propostas elaboradas pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, criada para desenvolver um anteprojeto de Lei de Migrações. Essas sugestões foram articuladas pela assessoria do governo Dilma Rousseff, que trabalhou para incluí-las no parecer do senador. Após as modificações, o texto seguiu para a Câmara dos Deputados em agosto de 2015, onde uma Comissão Especial foi formada para examinar o projeto juntamente com outras propostas apensadas.

Após ser aprovado no Senado, o PLS 288/2013 seguiu para a Câmara dos Deputados. Na Câmara o PL 288/2013 foi apensado ao PL 2.516/2015. O texto passou por diversas comissões temáticas, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Os deputados promoveram ajustes e propostas de emenda. A sociedade civil teve uma participação intensa nas audiências públicas; representantes de entidades, associações de migrantes, organismos internacionais e especialistas tiveram um papel central nesses encontros com sugestões concretas para o projeto (Sprandel, 2018).

Assim, pautado pelo paradigma ético dos Direitos Humanos, o projeto buscava consolidar e ampliar a política de vistos humanitários, até então somente aplicada aos haitianos e sírios por força de resolução. No entanto, em plenário, discursos contrários à possibilidade de acolhimento humanitário foram proferidos:

[...] Vocês estão escancarando as portas do Brasil para todo tipo de gente! A Angela Merkel, atrás do seu quarto mandato, acabou de endurecer a sua legislação sobre imigrantes, porque acabou de ser assassinada uma menina, após ter sido estuprada, caso que comoveu a Alemanha. O comportamento e a cultura deles são completamente diferentes dos nossos. Não podemos, neste momento de crise mundial, escancarar as portas do Brasil para todo tipo de gente! Isso vai virar — desculpem-me o termo — a casa da mãe Joana. Este País é nosso! Não é de todo mundo! Não podemos fazer isso. Até mesmo o Trump ganhou as eleições na Flórida, juntamente com os cubanos, exatamente em função disso. Nós não podemos escancarar as portas do

Brasil para o mundo! Nós não comportamos esse tipo de gente aqui dentro, sem controle! [...] Pelo Brasil, peço o voto 'não' (Bolsonaro, 2016).

Devido às alterações realizadas pela Câmara dos Deputados, o projeto retornou ao Senado para análise final. Nessa etapa, ocorreram intensas manifestações de segmentos da sociedade civil contrários aos termos da nova lei (Sprandel, 2018). Após debates e a manifestação de opositores, como o então senador Ronaldo Caiado, o texto foi aprovado pelo Senado e encaminhado ao presidente da República, Michel Temer.

Do ponto de vista político, de acordo com Medeiros, Farias e Belarmino (2022), o presidente Michel Temer, com cerca de 5% de aprovação popular, buscava mostrar à comunidade internacional a legitimidade do *impeachment* que o levou ao poder, bem como reafirmar que o Brasil respeitava a ordem institucional. Nesse contexto, sua política externa priorizou o alinhamento do país aos sistemas internacionais de direitos humanos e o combate, no campo diplomático, ao discurso de que teria ocorrido um golpe no Brasil. Entretanto, apesar de uma solicitação formal de aprovação integral da nova lei, redigida por entidades da sociedade civil engajadas na causa dos refugiados e pelo ACNUR, o presidente sancionou a lei com 18 vetos (Sprandel, 2018).

Sprandel (2018) destaca que a formulação legislativa no Brasil carrega as marcas de percepções racistas, xenofóbicas e criminalizadoras, que têm suas raízes em legislações autoritárias do período imperial e da ditadura militar. Noções como as de "indesejáveis", fundamentadas em critérios de raça, cor, origem e moralidade, foram reatualizadas em discursos contemporâneos sobre segurança nacional e combate ao tráfico de pessoas. Essas ideias influenciaram o processo legislativo, alimentando vetos presidenciais que limitaram aspectos centrais da nova lei e evidenciaram a persistência de uma visão conservadora na política migratória brasileira. A autora também ressalta a atuação de instituições como a Polícia Federal, cuja influência foi determinante

na definição dos vetos relativos à “livre circulação dos povos indígenas e populações tradicionais”²⁴.

Avanços e lacunas da Nova Lei de Migração

De maneira geral, a Nova Lei de Migração representou um avanço ao aproximar-se das diretrizes estabelecidas por tratados internacionais e pela Constituição, reconhecendo os imigrantes e visitantes como sujeitos de direitos e deveres. A legislação regula a entrada e permanência de estrangeiros no país, além de estabelecer diretrizes de proteção para brasileiros no exterior, buscando romper com práticas discriminatórias e autoritárias do passado. Entre os progressos promovidos, destacam-se a ampliação de direitos, a desburocratização de procedimentos de regularização e a introdução de dispositivos que favorecem a integração dos migrantes (Faria; Fernandes, 2017; Brasil, 2018; Wermuth, 2020).

No entanto, a legislação brasileira enfrenta limitações significativas que ainda comprometem sua capacidade de assegurar a plena proteção e integração dos imigrantes. Entre essas limitações está a restrição constitucional do direito ao voto para os imigrantes, um direito já reconhecido em outros países da América Latina, como Argentina, Bolívia, Equador, México, Peru, Paraguai, Venezuela e Uruguai²⁵, que já reconhecem esses direitos como essenciais à integração. A ausência desse direito no Brasil dificulta que os imigrantes se tornem atores políticos relevantes, limitando sua participação nas decisões que afetam diretamente suas vidas e impedindo uma integração mais efetiva.

²⁴ § 2º do Art. 1º – “São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas” Ver Sprandel (2018).

²⁵ É importante notar que, embora haja avanços na inclusão política de imigrantes na região, cada país possui critérios específicos, como tempo de residência e status migratório, para conceder o direito ao voto. Além disso, a participação efetiva dos imigrantes nos processos eleitorais pode variar devido a fatores institucionais e culturais que influenciam a participação política dessa população.

Apesar dos avanços, a nova legislação mantém traços de uma lógica utilitarista e excludente. Exigências como a necessidade de uma oferta formal de trabalho para a concessão de vistos temporários priorizam imigrantes altamente qualificados, criando barreiras para aqueles em situação de maior vulnerabilidade. Além disso, a revogação da possibilidade de visto permanente reforça essa lógica, dificultando a permanência de migrantes de baixa escolaridade e ampliando os desafios de sua integração social e econômica (Wermuth, 2020). Esses elementos demonstram a permanência de uma abordagem restritiva, ainda distante de um paradigma humanitário e inclusivo.

Outro ponto que merece destaque é a regulamentação da lei por meio do Decreto nº 9.199/2017, que repristina práticas autoritárias do passado. O uso de termos como "clandestino"²⁶ para descrever imigrantes em situação irregular e a discricionariedade mantida na concessão de vistos são resquícios de uma lógica de controle herdada do período militar. Essas escolhas não apenas contrariam recomendações internacionais, mas também reforçam narrativas que criminalizam os migrantes e dificultam a construção de políticas públicas efetivamente alinhadas aos direitos humanos (Sprandel, 2018; Wermuth, 2020).

Superar essas contradições exige esforços contínuos para alinhar a legislação brasileira e seus atos regulatórios às demandas contemporâneas de proteção e integração migratória. É essencial promover programas e ações intersetoriais que envolvam os diferentes ministérios que efetivem o acolhimento, o respeito à dignidade e ampliação dos direitos dos imigrantes. Nesse contexto, o Art. 120 da Lei 13.445/2017 estabeleceu a criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), cujo objetivo é coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo Federal, em cooperação com estados, municípios e com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

²⁶ Art. 172 e seu parágrafo único.

No entanto, a PNMRA está em processo de construção e aprimoramento, com debates e contribuições de diversos atores sociais e governamentais. A expectativa é que, com sua consolidação, sejam estabelecidos programas e ações mais específicos para atender às demandas dessas populações de forma eficaz e integrada.

O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular e as idas e vindas do Executivo.

Em 2018, o Brasil tornou-se signatário do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado na Conferência Intergovernamental da Organização das Nações Unidas (ONU), em Marrakesh. O pacto estabelece diretrizes para que os países assegurem a proteção dos direitos humanos de migrantes, combatam o tráfico de pessoas, facilitem a integração e garantam a migração como um processo ordenado e regular. Embora não seja juridicamente vinculante, o documento representa um marco importante na governança global da migração, propondo 23 objetivos que refletem práticas inclusivas e alinhadas a tratados internacionais (ONU, 2018).

No entanto, em janeiro de 2019, no primeiro mês do governo Bolsonaro, o Brasil anunciou sua retirada do pacto, sob o argumento de que o documento comprometeria a soberania nacional e poderia incentivar fluxos migratórios descontrolados. A decisão foi justificada pelo governo como uma forma de proteger os interesses nacionais, especialmente na gestão de fronteiras (Globo, 2019). Essa retirada foi amplamente criticada por organizações da sociedade civil e especialistas, que destacaram o impacto negativo da decisão na reputação do Brasil como defensor de direitos humanos e na proteção de migrantes em situações de vulnerabilidade. O episódio também marcou um distanciamento do país em relação a práticas de cooperação internacional sobre migração.

Em janeiro de 2023, o Brasil, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, oficializou seu retorno ao Pacto Global para a

Migração Segura, Ordenada e Regular, reafirmando o compromisso do país com a cooperação internacional e a proteção dos direitos dos migrantes. A decisão marcou uma reorientação na política migratória brasileira, alinhando-se novamente às diretrizes estabelecidas pela ONU e reforçando a importância de uma abordagem humanitária para a migração. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, o retorno simboliza a disposição do Brasil em colaborar com a governança global da migração, promovendo políticas inclusivas e respeitadas aos direitos humanos (Brasil, 2023).

Considerações finais

Entre 2016 e 2019, período marcado por uma forte crise no Brasil, o número de haitianos que entraram no país alcançou 81.093 indivíduos. A chegada desses migrantes após o terremoto de 2010 representou um marco histórico, desafiando a administração pública nacional e internacional a enfrentar questões contemporâneas relacionadas a deslocamentos forçados, crises ambientais, conflitos e desigualdades sociais. Esses fluxos migratórios evidenciaram a necessidade urgente de políticas mais inclusivas e eficazes, capazes de responder às demandas de populações em situações de extrema vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que destacaram a importância de construir respostas articuladas para os desafios globais do século XXI.

Entretanto, a formulação da Lei de Migração no Brasil ocorreu em uma encruzilhada entre o medo e as perspectivas progressistas de direitos humanos. O debate sobre migração e refúgio revelou uma correlação de forças que reflete disputas profundas na formulação de políticas públicas, onde narrativas progressistas frequentemente entram em tensão com discursos xenofóbicos e criminalizadores de comunidades vulneráveis. Nesse contexto, novas e velhas elites desempenham um papel central na elaboração de políticas, utilizando sua influência para preservar o *status quo*, o que não apenas impede avanços significativos, mas também promove a redução de direitos sociais previamente conquistados.

Organizar-se em movimentos sociais e eleger representantes que defendam os direitos humanos e migratórios constitui um desafio fundamental para a ampliação e efetivação dessas garantias no Brasil. Em um cenário político marcado por forças conservadoras e narrativas criminalizadoras de comunidades vulneráveis, os movimentos sociais desempenham um papel crucial na mobilização popular, na conscientização sobre os direitos dos migrantes e na formulação de propostas inclusivas para políticas públicas. No entanto, a fragmentação das iniciativas e o baixo acesso a recursos dificultam a formação de uma frente coesa e influente. Além disso, o processo de eleição de representantes comprometidos com pautas humanitárias exige estratégias robustas de articulação, tanto para garantir visibilidade às candidaturas quanto para superar as barreiras impostas por interesses de elites que frequentemente dominam os espaços legislativos. Nesse contexto, a construção de alianças entre movimentos sociais, organizações da sociedade civil e setores progressistas é essencial para avançar na defesa dos direitos dos migrantes e na promoção de uma política migratória baseada na dignidade e na igualdade.

Referências

- AMARAL, A. P. M.; COSTA, L. R. A (não)criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Justiça do Direito**. Universidade de Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319605823_A_nao_criminalizacao_das_migracoes_e_politicas_migratorias_no_Brasil_do_Estatuto_do_Estrangeiro_a_nova_Lei_de_Migracao_Migration_policy_and_migrations'_non_criminalization_in_Brazil_from_the_Foreigner Acesso em : 15 dez. 2024.
- ANDRADE, J. H. F. de; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários

sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/XFYZstCcw667Cp3J9D3NmVC/> Acesso em: 08 jan. 2025.

BOLSONARO, J. Discurso proferido no plenário da Câmara dos Deputados em 06 de dezembro de 2016. **Câmara Legislativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_discursos?idProposicao=1594910&nm=JAIR+BOLSONARO&p=PSC&uf=RJ>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969**. Dispõe sobre a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0417.htm . Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=941&ano=1969&ato=626cXQU1UMjRVT207>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 66.689, de 11 de junho de 1970**. Regulamenta o Decreto-Lei 941, de 13/10/1969, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=66689&ano=1970&ato=53bETSE1kMjRVT399#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%2066.689%20de%2011%20de%20junho%20de,DO%20ESTRANGEIRO%20NO%20BRASIL%2C%20E%20OD%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAAS>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.185, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a concessão de visto permanente a haitianos em virtude do terremoto ocorrido em janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/>. Acesso em: 10 jun. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013.** Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-102-2013_253792.html. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.516, de 2015.** Institui a Lei de Migração. Apensos: PL nº 5.655, de 2009; PL nº 206, de 2011; PL nº 3.354, de 2015; e PL nº 5.293, de 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números: 6ª edição (2010-2016).** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024

BRASIL. **Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.** Ministério das Relações Exteriores, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/im-prensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Acesso em: 22 dez. 2024.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-obmigra>. Acesso em: 22 jan. 2023.

GLOBO. Brasil informa à ONU que vai deixar Pacto de Migração. **Jornal Nacional**, 8 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/08/brasil-informa-a-onu-que-vai-deixar-pacto-de-migracao.ghtml>. Acesso em: 22 dez. 2024.

COGGIOLA, O. Haiti: terremoto, colonização e resistência. **O Olho da História**, n. 14, Salvador, jun. 2010.

FAGANELLO, M. A. Bancada da bala: uma onda na maré conservadora. In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (org.). **Direita, volver! o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 145-161.

FERNANDES, D.; FARIA, A. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017.

GATES JR., H. L. Os Negros na América Latina. Trad. Donaldson M. Garschagen. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GUIMARÃES, M. A. **O “eu” confronta o “outro”**: o que (re)velam as manifestações de brasileiros sobre haitianos nas mídias e redes sociais digitais. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Programa de Pós-Graduação em Educação, Cuiabá, 2017. Disponível em: https://ri.ufmt.br/handle/1/1887?locale=pt_BR . Acesso em: 05 jan. 2025.

MORAES, A. L. Z. de; SILVA FILHO, J. C. M. da. **A cidadania como dispositivo de segurança**: por uma justiça de transição em matéria de migrações. Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 96-134, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/veristaceaju/article/view/19426> Acesso em: 08 jan.2025.

OLIVEIRA, P. C. de A. Política migratória durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985): reflexos da Doutrina da Segurança

Nacional. **Revista Eletrônica Trilhas da História**, v. 11, n. 22, p. 32-49, 2022.

ONU. Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração. **ONU News** 08 dez. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ONU marca 13 anos do terremoto que arrasou o Haiti. **ONU News**. 12 de janeiro de 2023. Disponível em:< <https://news.un.org/pt/story/2023/01/1807987> >. Acesso em: 12 mai. 2023.

QUADROS, M. P. dos R.; MADEIRA, R. M. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 24, n. 3, p. 486–522, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8654292>. Acesso em: 09 jan. 2025.

SCHWARCZ, L. M. Previsões são sempre traiçoeiras: João Baptista de Lacerda e seu Brasil branco. **História, Ciências, Saúde**, Manguinhos, Rio de Janeiro, v.18, n.1, jan.-mar. 2011, p. 225-242.

SPRANDEL, M. A. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. In: FERNANDES, D. *et al.* **Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.13, n.13, p. 37-60, 2018. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania/>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

TOSCAN, S. P. A. Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado Antidemocrático. **Anais do Congresso Internacional de Ciências Criminais**, 2020. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2020/arquivos/29.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2025.

WERMUTH, M. Â. D. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Praxis**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, 2020, p. 2330-2358.

“Eu e minha casa”, o espaço vivido no residencial Real Conquista

Rodrigo Soares
(Instituto Federal de Goiás, campus Senador Canedo)

Resumo

O texto tem como objetivos: a) demonstrar como políticas públicas de moradia são apropriadas por aqueles que a recebem; b) compreender subjetivamente como receber uma política de Estado de forma racionalizada. Para isso, nos utilizamos de entrevistas e de coleta de falas dos moradores do Residencial Real Conquista. Empregamos a Teoria das Representações Sociais, conforme é compreendida pela Psicologia Social, para entendermos como a relação com a moradia vai além de se ter um teto, ou seja, ela ganha um aspecto existencial. Temos como proposição, expor algumas considerações sobre o que significa a apropriação do espaço urbano pelos trabalhadores pobres e como as questões urbanas são candentes em toda a economia política do Século XXI, no Brasil. Os resultados aqui apresentados referem-se a um assentamento construído depois de uma chacina ocorrida no setor Parque Oeste industrial, na ocupação Sonho Real¹, em 2005, através da Operação Triunfo. Neste capítulo, temos o intuito de compreender como as políticas sociais de habitação impactam subjetivamente os sujeitos abarcados por tais políticas, para isso, nos alicerçamos nas teorias da Psicologia Social, Geografia e História Cultural e nos utilizamos principalmente de conversas diretas com moradores e suas percepções acerca do tema da pesquisa. Este estudo se desenvolveu entre os anos de 2005 e 2014.

¹ Para se aprofundar no assunto, ver a Dissertação de Mestrado *Seja bem vindo esta é minha casa: a casa como representação do espaço dos moradores do Residencial Real Conquista - Goiânia – GO*. Departamento de Geografia (UNB).

Introdução

O assentamento no Real Conquista começou a se delinear a partir de janeiro de 2007, o terreno escolhido, perto do residencial Itaipu, teve a participação de membros dos ex-ocupantes do Parque Oeste, Sonho Real, na escolha do terreno. Para participar do Programa, é necessário seguir algumas diretrizes, como estar em zona urbana, facilidade de acesso, ter uma viabilidade real de construção de infraestrutura e, principalmente, ser uma área regularizada (mesmo ambientalmente falando), tal como cita o Decreto de Lei nº 1896, de 05 de out. de 2006.

O prefeito em suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no Art. 40 da Lei Federal nº 6.766/79, inciso II da Lei Complementar Municipal nº 031, de 29 de dezembro de 1994, e Lei Federal nº 10.257 de julho de 2001, bem como o contido no Processo nº 2.681.939 – 3/2005, de interesse da Secretaria Municipal de Planejamento.

DECRETA

Art.1º Fica aprovada a regularização do Parcelamento denominado “RESIDENCIAL REAL CONQUISTA”, com área total escriturada de 1.416.601,91m² (hum milhão, quatrocentos e dezesseis metros quadrados, seiscentos e um virgula noventa e um metros quadrados) e área parcelada de 1.175,232,17m² (hum milhão, cento e setenta e cinco mil, duzentos e trinta e dois virgula dezessete metros quadrados, parte integrante da Fazenda Dourado, localizada em zona de expansão urbana do Município de Goiânia, conforme lei complementar nº 158/2006, em conformidade com as plantas, memorial descritivo, listagem de lotes e demais atos contidos no processo anteriormente mencionado (Diário Oficial, 2006).

Decretada a área pela prefeitura, que também ficou responsável, na época, pela construção do alicerce do novo assentamento, o governo estadual, através da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB)², ficou responsável pelo cadastramento dos moradores, projeto do bairro, da casa e controle dos recursos. Os recursos financeiros são provenientes do Programa do governo

² Disponível: <http://www.agehab.go.gov.br/downloads/maMoradia.pdf>

para política pública de habitação, denominado “Cheque Moradia”. Este Programa é subsidiado com fundos de títulos de pagamento de ICMS, doados a indivíduos exclusivamente, para construir ou reformar a moradia. O comerciante que recebe esse título pode usá-lo para quitar seus débitos de ICMS, ou usá-lo como moeda de compra para negociar com seus fornecedores que, também, podem usá-lo com o mesmo intuito.

Outra parte dos recursos advém do FGTS liberado pelo Governo Federal, feito de forma que a coletividade receba o benefício. A administração de todo este processo é feita pela AGEHA³, como cadastramento, escolha de prioridade, engenharia, arquitetura e outros projetos do conjunto habitacional.

Para terem acesso à casa no Residência Real Conquista, é necessário atender a pré-requisitos que atendam regras preestabelecidas pela AGEHAB, para que se tenha acesso aos recursos para a construção da casa. Outro fator que nos chama a atenção é a necessidade da veracidade das referidas informações, para que se excluam pessoas que tenham renda e possibilidades acima do padronizado pela AGEHAB, pois “As famílias são selecionadas por computadores programados aos critérios socioeconômicos, absolutamente técnicos, que priorizam as famílias mais carentes” (Manual do Cheque Moradia).

Um fato que nos chamou a atenção em uma de nossas entrevistas, refere-se a uma jovem cercada de quatro crianças, que foi até o senhor Valdomiro⁴, para denunciar a venda de uma das casas vizinhas, segundo ela, o morador estaria vendendo a casa “pra fumar”⁵, inconformada, ela justifica a denúncia como ideia de que a casa é para quem precisa e não um objeto para venda.

³ Agência Goiana de Habitação

⁴ O Sr. Valdomiro foi de fundamental importância para esta pesquisa, pois foi ele o selecionado para andar conosco e nos apresentar como pesquisador à comunidade, além de ser companheiro para muitas histórias, além de suas muitas interferências e ideias sobre todo o contexto do Real Conquista. Valdomiro também é membro da Associação de Moradores do Real Conquista.

⁵ Consumo de drogas ingeridas de forma aspiratória, maconha, crack ou merla.

Utilizamos deste relato para demonstrar outros sujeitos nesse processo de assentamento, os moradores, que além dos membros institucionais têm sua participação necessária neste processo. No caso do Real Conquista, os líderes do movimento⁶, hoje, tomam conta da Associação de Moradores, sendo eles a ponte entre as instituições do Estado e os moradores do Real Conquista, ainda são responsáveis pelo cadastramento, seleção da mão-de-obra para a construção das casas e segurança do bairro, sendo que todas essas funções não são remuneradas pelo Estado.

De todas as etapas de participação do assentado, o que mais nos chamou a atenção foi a participação do morador na construção de sua própria casa, contudo, essa dinâmica se transformou com o tempo, ficando apenas trabalhadores que “pegaram o jeito” da feitura das casas.

Imagem 1- Moradora ajudando a construir a própria casa



Fonte: Foto cedida pela Agehab

⁶ Esse grupo se instalou como líderes, por processos que *a priori* não são muito claros, aqui pensamos, que não é foco dissertar acerca de como se formou esse grupo e como ele se mantém no poder, mas sim, conhecer a função dele no processo de assentamento. Para maior informação, citamos um trabalho do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, orientado pela professora Dra. Antonadia Borges, desenvolvido por Fernando Firmo, com o título “*Real Conquista*”: *Etnografia de uma política habitacional*.

Da casa de papel à casa dos sonhos

Para desenvolver esta parte da pesquisa, nos propomos a trabalhar com o relato, e por meio dele conhecer as representações sociais. Relembrando, buscamos atribuir ao homem comum e sua forma de interpretar o mundo uma racionalidade tangível pela ciência, metodologicamente, acreditamos continuar a focar nos participantes da pesquisa, pessoas com quem falamos durante toda o estudo.

Para tratar dessa parte, a consolidação do sonho, iniciamos citando a figura de Dona Rosilene, uma jovem senhora, mãe de sete filhos, advinda do interior de Goiás (passando pelo Pará), doméstica, a primeira assentada no Real Conquista. Segundo seu relato, quando estava no Grajaú, uma forte chuva com ventos levou sua lona da barraca, ficando com filhos praticamente ao relento. Nesse estado, com interferência de seu Valdomiro, nosso guia e um dos membros do movimento, ela foi transferida para onde seria o novo assentamento. Com essa atitude, as justificativas feitas pelo “Manual do Cheque Moradia”, para o assentamento foram substituídas pelas contingências do momento.

O que intencionamos ao registrar este relato foi, justamente, tornar visível como as regras estabelecidas são burladas em nome de uma ética mais pessoal, os papéis são substituídos pelas sensibilidades, pois, ninguém, por exemplo, questionaria o gesto de mandar aquela senhora para o assentamento como se ela estivesse errada, mesmo que ela não tenha atendido aos critérios necessários ou impostos pelos manuais da AGEHAB.

A casa, materialização de um sonho

Interferências – materializando o sonho

Dona Rosilene ajudou, até certo ponto, na construção de sua casa (abandonou porque não tinha com quem deixar os setes filhos), seguindo os moldes prefixados pela AGEHAB, a casa segue um

modelo de 40 metros quadrados, com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço.

O projeto estabelecido pela AGEHAB tinha como objetivo racionalizar a construção, principalmente na questão de gastos, com a intenção também de facilitar a interferência do morador no projeto da casa, sem agredir as medidas prefixadas, isso sendo permitido apenas com a prévia autorização da AGEHAB.

Planta Humanizada

Imagem 2: Exemplo da Planta, segundo os critérios do Programa



Fonte: Imagem cedida pela AGEHAB

A racionalidade (projeto) foi entregue para Dona Rosilene e para os outros moradores, conforme Imagem 2, o que chamamos

de casa de papel, mas é por meio do arcabouço dado pelo estudo das representações sociais, que podemos entender como o indivíduo se apropria da casa de papel e a transforma na realidade do seu sonho, em resumo, como o indivíduo se apropria e interfere no espaço para que esse atenda suas necessidades e se torne algo que perceptível, visualmente.

[...] as RS nos dirigem em direção ao que é visível e ao qual temos de responder; ou que relaciona aparência e realidade. Não pretendo inferir que as RS não corresponderiam a algo de que chamaríamos de mundo externo. Noto simplesmente que, no que diz respeito à realidade, essas representações são tudo o que temos às quais nossos sistemas perceptivos, assim como cognitivos, estão ajustados (Moscovici, 1984b, p.7).

Na visualidade, todas as casas que visitamos tiveram em seu plano inicial, interferências dos moradores, o que antes era um padrão, hoje, cada uma segue uma estrutura diferente. Voltando ao caso da Dona Rosilene, quando perguntada se a casa já estava do jeito que ela pensava, a negativa é imediata, “[...] ela não tá do jeitinho do que eu quero não” (Dona Rosilene). Cada pessoa segue a demanda pensada individualmente, para que a casa corresponda ao desejo.

É possível ver plantações no fundo da casa, salão de beleza, mercado, sala de aula. Essas são algumas mudanças inseridas na casa de papel, transformando-a na casa dos sonhos. Outros moradores nos apontavam mudanças que estavam prestes a fazer, um exercício imaginário, no qual “O espaço não é o ambiente (real e lógico) em que as coisas se dispõem, mas o meio pelo qual a posição das coisas se torna possível” (Merleau-Ponty, 2006).

Aqui, através da subjetivação, o espaço da casa vai além do projeto, transformando-se, sendo facilmente reconhecido o indivíduo que ali vive, em cada casa que entramos, percebemos na ordem ou na desordem, disposição do mobiliário ou ausência deste, que tudo já compunha um relato de vida, cada casa é o *corpo vívido*, inseparabilidade que valida o espaço de nossa discussão, **o espaço humano**, como seu lugar de vida, trabalho e experiência histórica.

Interferir no espaço é torná-lo racional (inteligível), é criar uma lógica própria, da relação entre o homem e o espaço, é individualizá-lo, o tornando único, porém inserindo uma perspectiva racionalizante no todo já existente, em uma dialética entre o micro–macro, individualidade-totalidade. Através da autoconstrução, o espaço imaginado pode se tornar materializado, como o fogão à lenha de Dona Rosilene, a cozinha de Dona Kilzes, a horta de seu Valdomiro e a pia nova de Dona Maria, assim, o sonho da materialização da “casa se estende por muitos anos absorvendo a maior parte das economias [...]” (Maricato, 1982).

Em alguns casos, pela falta de dinheiro, esperam em Deus, ou no caso de Dona Dora, que em nossa visita não tinha nenhuma interferência, “do jeito que a AGEHAB me entregou ela está [...]”, buscam em por meio de novas políticas públicas, formas de interferir no espaço da casa, no caso de Dona Dora, o dinheiro serviria para a construção de uma área e um muro, para que ela pudesse ter mais privacidade e liberdade em sua residência.

Individualidade e liberdade

A imagem simbólica do muro, na perspectiva de uma análise da casa, como uma representação social, nos remete a duas significações: INDIVIDUALIDADE e LIBERDADE, que a casa dá ao ser humano. Segundo Dona Dora, “murar porque é bom” (participante 8), bom no sentido da segurança, pela qual ninguém poderá, como ela mesmo diz, mexer. Ela deseja uma casa que se possa ir e vir em seu interior, longe dos olhos ou incômodo dos vizinhos.

Só casas reais carregam significantes de um desejo, sendo cumprido, a individualidade só acontece quando se pode viver na particularidade do cotidiano, ou seja, apenas com a casa materializada, a individualidade é possível. A individualidade é o poder de ter controle sobre a própria vida, separar o público do privado.

A sua casa é uma propriedade, ou seja, não é de outro, segundo Certeau (2003), o outro em sua casa está estereotipado

como a visita, se de bom grado for recebida e se portar bem, será lembrada como oportuna. Volto à imagem do muro, porque é ele que protege dos olhares indiscretos, para nossas atividades no interior da casa, dormir, divertir-se. O muro é o limite entre o corpo individual (casa) e o corpo social (viver em sociedade), essa relação corpo–casa nos lembra a passagem descrita por Certeau.

Um amigo relata a Certeau o roubo de sua casa: “senti como se fosse uma violação e sonhei com isso com temor e tremor por muitos dias” (Certeau, 2003). Essa passagem nos ajuda a entender o que representa o muro nessa relação do homem e o espaço da casa.

A liberdade é outro ponto em que a casa toca o imaginário, primeiro, e mais importante, está na sensação de liberdade de não mais pagar o aluguel. A representação social do aluguel para os moradores do Real Conquista está objetivada de forma a interpretá-la como grillhão, uma prisão, que depois de todo o contexto, de toda a luta, todo o sangue, significa o rompimento, a leveza de não mais temer o proprietário da casa, de o mesmo vir pegar o dinheiro, podendo, então, aplicá-lo em outras formas de gastos, como comida, vestuário e na própria casa.

A casa foi minha libertação né, fruto de uma luta nossa. Quando eu olho para minha casa, que eu deito tranquila com meus filhos, eu gosto muito de comentar com o Américo assim: como é gratificante a gente deita sem tê ninguém. Quando eu morava antes de ir par ao Parque Oeste, a gente morava com minha sogra né, mas assim as histórias que a gente ~~me~~ relato é de que quando se paga o aluguel já se pensa no próximo. Então, o fato de você morar de favor com três filhos igual nós temos aqui, o espaço começa a ficar pequeno né, onde, nós morávamos, lá na minha sogra, então quando deito acordo e vejo esse espaço aqui essa benção que nós temos que é nossa casa tem hora que até me emociono assim deito acordo e não tem ninguém no portão cobrando aluguel né [...] (Dona Elkisses de Novaes).

A liberdade por não ter que pagar o aluguel dá a possibilidade de os moradores interferirem na casa com liberdade, como diria Dona Rosilene, “*como construir o fogão de lenha em uma casa alugada?*”. Realmente, outros aspectos observados, por exemplo, na casa de Dona Rosilene, são as paredes escritas, creio eu, por ela mesma como

frases de louvor a Cristo e os filhos espalhados no chão, podendo “*cavucar*” como ela mesmo dizia toda orgulhosa. O sentido, “*de uma sensação de segurança*” (Dona Rosilene), remete às representações colocadas em ação.

Aqui podemos convidar os amigos, os vizinhos, evitar o inimigo, o chefe do trabalho, por tanto tempo quanto permite a frágil barreira simbólica entre o privado e o público, entre uma convivialidade eletiva, regrada pelos indivíduos, e uma sociabilidade obrigatória, imposta pela as autoridades. Aqui as famílias se reúnem para celebrar ritmos do tempo, confrontar a experiência das gerações, acolher os nascimentos, solenizar as alianças superar as provas, todo aquele longo trabalho de alegria e de luto que só se cumpre ‘em casa’, toda aquela lenta paciência que conduz à morte no correr dos anos (Certeau, 2003, p.206).

Esse “território pessoal e privado” é onde se constroem “modos de fazer” – ainda nos ensina Certeau (2005) - uma ética privada, para isso a interferência no espaço faz com que os moradores pensem no aumentar da sala, na construção de uma área para o lazer e encontros, ou no moldar a casa para que crie sensação de tranquilidade e prazeres únicos, não encontrados lá fora. Na interferência, está a possibilidade de mostrar que a vida mudou, que estar em uma casa própria em si é mudar de situação social, ou a possibilidade de uma vida melhor.

Ter uma casa, ser um alguém, mudar de vida

Ter uma casa é tudo até numa loja que se foi comprar, se tem mais respeito dignidade [...], depois de minha casa tudo ficou mais fácil, eu abri crédito nas lojas eu fui mais bem vista nos lugares né, até mesmo pra arrumar faxina trabalho de faxina agora entendeu [...], eles que saber onde você mora de aluguel você não tem isso ai, se num tem, como é que fala esse elogio você não tem entendeu [...] uma moradia, uma casa, e uma dignidade pra uma família você chega em qualquer lugar até no banco pra abrir uma conta se você não tiver uma propriedade, eles vão ficar assim mei lá mei cá entendeu, mas tendo residência própria, nossa o tratamento é diferente né, moradia e tudo é isso que tenho para dizer, para seus filhos para sua família [...] só de você saber que tá pagando só energia, água, que o restante do dinheiro você pode ir no mercado comprar uma banana uma maçã, uma banana para seus

filhos, uma vitamina em formar seus filhos porque meu plano graças a Deus e formar meus filho né, que eu não quero que eles tenham mesma carreira que eu tive não [...] pra manhã mais tarde eu num vê eles passar o que eu passei [...] quando eles tiver formado tendo um serviço digno eles vão ter condição de comprar a própria casa deles porque essa casa aqui foi ganhada com muito humilhação entendeu com muito sofrimento cada tijolo (Dona Rosilene).

A partir desse relato, temos como afirmar que uma das principais formas de se ler a realidade da casa está na melhoria de vida, a esperança que era sonhada agora é uma esperança materializada. Para alguns moradores, os que não melhoraram de vida é porque “*têm pobreza de espírito*”. Aqui observamos que, para os moradores, que de certo modo, deram novo ritmo à vida, apontaram que não empreender nenhuma melhoria, seria o mesmo que não dar valor à luta. Essa estagnação simboliza um atraso para o desenvolvimento do local; a segunda observação está na estabilidade que a casa pode dar, por exemplo, a possibilidade de o indivíduo ter um endereço, isso é a representação de um enraizamento que, anteriormente, era impossível devido aos gastos com aluguel, pois eram peregrinos dentro da cidade. Quando lemos a narração de Dona Rosilene, lembramos das mazelas e estigmas criados pela sociedade sobre o povo que morava ilegalmente, que se via como bandido, mal intencionado. Agora, digno dos olhares e de tratamento igual a de qualquer cidadão, isso é uma nova representação construída dos moradores acerca de quem os vê.

O concreto da casa substitui os relacionamentos permeados no meio da polêmica, o lar é o esteio de relacionamentos estáveis, é lugar em que casamento e família encontram eixo. Sem uma casa, a instituição da família não existe, citam os moradores justificando a velho ditado, “*Quem casa quer casa*”, as famílias se encontram seguras no seio da casa, quando o enraizamento da casa se estabelece.

A criação dos filhos fica mais saudável com a possibilidade de criá-los longe dos traumas da violência, ou da falta de casa. A casa

permite aos pais dar educação, pensar em um futuro melhor para os filhos, pois o dinheiro economizado com o aluguel pode ser investido em uma escola melhor, um computador, é uma forma de conseguir novas ferramentas materiais ou imateriais, para melhoria de vida. Depois de tanta luta, podem construir um futuro melhor para os filhos, dar aos filhos condições melhores do que eles tiveram no passado.

A estabilidade de perceber que depois de tanta luta, a paz reina, as possibilidades de planos se consolidarem como ter seu mundo, e, principalmente, ser parte do mundo, confere àqueles sujeitos, identidades ligadas ao lar onde podem viver e terem raiz, um lugar que ninguém lhes tira, pois foi comprado com luta.

A casa comprada com a luta

Pierre Bourdieu, em seus trabalhos sobre Sociologia, lançou uma categoria nova para o conceito de “capital”, cuja questão econômica é somada a novos tipos de recursos ou poder, que possam dar status, colocando que as desigualdades não são apenas econômicas, mas também, em campos como cultura, sociedade e o principal, o simbólico.

Para trabalhar com as representações sociais da casa, constaremos como capital, todo o investimento emocional dos moradores do atual Real Conquista, para adquirir seu sonho, ou seja, utilizamo-nos do termo “capital emocional”.

As casas compradas são de alvenaria, as casas do Real Conquista foram compradas com sensibilidades e sensações, são fundadas em dor, sofrimento, humilhação e sangue. De acordo com os relatos, casas adquiridas com capital emocional são passíveis de interferência, porém, impossível, como qualquer outro bem, de serem vendidas, ou seja, transformadas em dinheiro.

Para os nossos relatores, a relação com o dinheiro e suas casas está na esfera da interferência que ele pode efetivar em nome da materialização do sonho. Segundo Dona Dora, *“nem quando morrer quero que se desfaçam da casa, pudesse até alugar, mas, vender a*

outro jamais”, capital emocional não é um capital de negócios, o lucro é a felicidade.

Assim, o estudo das representações sociais nos mostra como a ideologia dominante é apropriada por esses moradores e como conceitos vulgarizados são apropriados, recebendo novas categorias para que esses indivíduos consigam analisar e pensar sua situação como atores sociais.

Considerações finais

Estudar a casa como espaço social é compreender que ele só terá racionalidade a partir do momento em que os indivíduos se relacionam entre si e com o próprio espaço, é neste contexto que ele toma sentido e se torna realidade.

Neste contexto de ideia sobre o espaço é que desenvolvemos, junto com nossa orientadora, esta pesquisa. Contextualizar a casa, nesse sentido, nos leva a compreender a relação que o sujeito constrói com sua casa, uma relação que vai além da ideia HOMEM – OBJETO.

Buscar esse constructo representacional é uma operação que se desenvolve com mais densidade, a partir do momento em que optamos pela utilização do relato como nossa fonte, em nosso trabalho o relato funcionou em duas instâncias: nessa perspectiva relatar o que acontece, ou seja, aquele que viu e sentiu, narra sua experiência, e o segundo, foco de nosso trabalho, foi partir do relato, justificar nossa análise, e também buscar nele, o significado representacional do espaço.

Neste estudo, analisar a casa com foco para as representações sociais, nos possibilitou entender o espaço de maneira humana, as relações multifacetadas que o indivíduo exerce com o espaço, cabendo a interpretação que o espaço é a continuidade do corpo e que suas funções possam ser mais humanizadas.

Essa relação entre espaço e subjetividade, captada nos relatos proferidos pelos moradores, nos serviram para entender como todo processo se desenvolveu, e ainda mais, como todo o processo

teve significado para esses atores, esses indivíduos que ajudaram a construir suas próprias casas.

A partir dessas constatações, a casa é mais que um objeto material, ela se torna um lugar de pertencimento e de identidade na cidade, o assentado se torna visto e sua participação no espaço urbano também se torna visível. É nos espaços da casa que ele se relaciona com o resto da cidade, é nele que se localiza e se coloca como protagonista.

Para além dos projetos convencionados, ou políticas públicas pré-estabelecidas, para moradia das classes mais baixas, apropriar-se da casa é alçá-la a um patamar que vai além de um bem material apenas, ela ganha corpo em outra esfera que só o relacionamento material-subjetivo é capaz de construir, uma racionalidade para os indivíduos que ali se assentaram.

Os relatos dos moradores do Residencial Real Conquista, como um caso específico de estudo, se tornam um campo fértil de análise, na ordem da discussão representacional, desde a fundação de Goiânia, vinculada fortemente a simbolizar um processo, uma transformação de ordem, no intuito de ser o ícone moderno no coração do Brasil, sua administração, na tentativa de se diferenciar do antigo clientelismo, instaurar uma racionalização de controle da cidade.

A cidade planejada é a cidade do futuro que recebe gente, que se apropria do território tanto para morar quanto na forma de ver a urbe. Milhares de cidades se constroem num mesmo espaço, multifacetadas, hermenêuticas, rompendo grillhões e dando continuidade a comportamentos, deixando o concreto para ser linguagem e, como tal, passível de ser representada de maneiras heterogêneas.

Refletir sobre a tensão dos relatos nos permitiu entender como os moradores internalizaram toda aquela dinâmica, o trauma causado pela violência da polícia, a visão do outro sobre eles, as condições adversas em que foram colocados, e como tudo isso refletiu na construção simbólica da casa. Nesta pesquisa,

percebemos que a casa ganha mais atributos da subjetividade, depois que ela é conseguida através de um processo conturbado.

A casa do Real Conquista é propriedade, mas a visão capitalista do imóvel é repleta de significações, a casa construída com sangue, a casa comprada com luta, o investimento de esperança. Isso nos deu uma licença teórica para inserir a ideia de “capital emocional”, seguindo as reflexões acerca do capitalismo por Bourdieu. Essas significações simbólicas convencionalizadas nas representações dos indivíduos inseridos naquele contexto, nos mostram como a apropriação da ideologia dominante é feita de formas diferentes.

Para interpretar a casa, partimos da pergunta: “o que é a casa?”, deixando que o indivíduo interpelado tivesse a liberdade de falar de seu espaço, inserir a sensibilidade em suas objetividades e interpretações acerca do espaço. Usando a entrevista como fonte de pesquisa, nos propiciou captar com mais densidade as representações criadas pelos moradores.

Deste modo, este trabalho busca contribuir para pensarmos a moradia como política pública e seu planejamento, buscar nessas formas de ver a moradia como uma maneira mais próxima da realidade social, entendendo a população.

Compreender a visão dos moradores como a racionalização da casa é feita em sua convivência espacial, significa aprofundar as interpretações sobre o espaço da cidade, entender as relações do indivíduo e a cidade onde vive e, desse entendimento, contribuir para estudo da Geografia na temática da cidade.

Quando iniciamos o estudo, tivemos a pretensão de discutir o conceito espaço, porém, durante o percurso, devido a necessárias modificações, concentramo-nos na pesquisa e nos resultados que ela poderia nos dar. Isso pode ocorrer de acordo com o modo como se encaminha a pesquisa, o espaço como objeto não é o espaço acabado da teoria, mas uma construção feita por definições diversas, nas quais essa teoria nos serviu como aporte para refletir sobre o trauma.

Referências

- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005
- BRANDÃO, L. de L. **A Casa Subjetiva**. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. 11 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.
- CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.
- CERTEAU, M. **A cultura no plural**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.
- FIRMO, F. **“Real Conquista” Etnografia de uma política habitacional**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) Programa de Pós-graduação em Antropologia, Universidade de Brasília, UNB, 2008.
- GEERTZ, C. **O Saber Local**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GOIÁS. Procuradoria da República em Goiás. Ministério Público Federal. Caso Parque Oeste Industrial.
- GUATTARI, F. **CAOSMOSE: um novo paraíso estético**. São Paulo: Editora 34, 1992.
- JODELET, D. (org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura do possível. *In*: MARICATO, E.; OLIVEIRA, F. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- PONTY, M. M. **Fenomenologia da Percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Avaliação axiológica: Um olhar sobre as políticas públicas no combate às desigualdades no Brasil

Luciano Nunes da Silva
(Instituto Federal de Goiás, *campus* Anápolis)

Resumo:

Este capítulo apresenta um estudo de revisão de literatura sobre as contribuições da avaliação axiológica, como instrumento de enfrentamento ao combate às desigualdades no campo das políticas públicas. Tivemos por escopo, mapear os métodos avaliativos que privilegiam a dimensão valorativa na história recente do campo de estudos em políticas públicas, a partir de uma posicionalidade epistemológica centrada nos estudos críticos em políticas públicas. Utilizamos, como metodologia de pesquisa, a avaliação axiológica, situada no campo de políticas públicas, mais especificamente, nos estudos críticos, nos postulados da abordagem teórica da *Mirada ao Revés*. Após as investigações e estudos realizados corroboramos que a avaliação em Políticas Públicas deve reconhecer a existência de múltiplas racionalidades, bem como, ser normativa, subjetiva, socialmente construída e, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores e que é preciso avançar na noção de avaliação de políticas públicas que não sejam pautadas em resultados, exclusivamente, em métricas meramente econômicas, mas que também possa levar em conta outras variáveis, que possam promover a redução das desigualdades.

Compreendendo a avaliação dentro do campo de estudos em políticas públicas

A avaliação é uma atividade ou lente cognitiva que se realiza em diferentes campos disciplinares e multidisciplinares, dentro dos quais, por sua vez, podemos encontrar diferentes perspectivas, pontos de vista, abordagens, teorias e metodologias. Como bem explicou Carol Weiss (1994, p. 22),

avaliação é uma palavra elástica que abrange julgamentos de muitos tipos. Podemos falar sobre avaliação de desempenho no trabalho de um trabalhador, ou avaliar um roteiro de filme, avaliação do potencial de venda de um novo produto. Fato é que todos os usos da palavra têm em comum é a noção de julgamento de mérito e examinando e pesando um fenômeno em relação a algum parâmetro explícito ou implícito.

Há uma discussão em curso sobre se a avaliação constituiria, *di per se*, um campo de estudos e práticas próprio. Para este trabalho, que se situa no campo de estudos em políticas públicas, assumimos que ela, dada a sua complexidade, histórica e multiplicidade de olhares, já se constitui como um campo próprio, embora interdependente do campo de estudos em políticas públicas. Estas interfaces são muito importantes, mas não tira da avaliação o fato de possuir cada vez mais um corpo próprio de conhecimentos. Tal assunção se baseia, sobretudo, nos trabalhos do sociólogo francês Pierre Bourdieu.

Para ele, de forma muito sucinta, o conceito de campo refere-se aos diferentes espaços sociais que possuem objetos de disputas e interesses específicos. A estrutura de um campo, continua ele, “é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores” (Bourdieu, 1983, p. 90). Por isso mesmo, são irreduzíveis aos objetos de lutas e aos interesses próprios de outros campos - mas todos os campos se estruturam a partir de relações de aliança ou conflito entre os diferentes agentes que lutam pela

posse de determinadas formas específicas de capital. Todavia, há leis gerais que regem os diferentes campos, ou seja, há homologias estruturais e funcionais entre todos os campos. Sendo assim, “campos tão diferentes como o campo da política, o campo da filosofia, o campo da religião possui leis de funcionamento invariantes” (Bourdieu, 1983, p. 89).

A partir desta noção de campo, são poucos os autores que hoje refletem sobre tal natureza em relação às avaliações. Um autora que vem defendendo que se trate de campo é Rosana Boullosa (2020; 2021). Para ela, tratar-se-ia de campo, por assumir que a avaliação em políticas públicas já possui uma massa crítica suficiente, para considerar que suas variações internas, suas disputas simbólicas e de posições de poder foram sendo construídas no tempo, até alcançar um estado atual de complexidade e densidade.

Por isso, é importante relacionar os dois campos, buscar suas interfaces, que são tão antigas quanto eles próprios. Quando o campo de estudos em políticas públicas começa a tomar sua primeira configuração, a partir de uma imagem monocentrada nos trabalhos de Harald Lasswell (1951), e seus principais parceiros, entre os anos 1940 e 1950 (Boullosa; Peres; Bessa, 2021), avaliar ainda era considerado uma atividade rara no contexto da formulação e implementação de respostas públicas para os problemas coletivos. Em outras palavras, a produção científica de informações avaliativas para o processo de políticas públicas (que até então nem assim eram denominadas), pois ainda era uma novidade. Até o final dos anos 1950, a investigação sistemática de questões políticas foi realizada em pequena escala e raramente era uma parte formal do processo de política.

A partir daí, com os desenvolvimentos da chamada *policy sciences*, a nova ciência que se propunha como a “ciência da democracia” (Lasswell, 1951, p.10), os esforços em avaliação e busca por novos caminhos avaliativos, em grande escala e mais confiáveis, começam a se ampliar. De fato, Lasswell imaginava um novo campo científico no qual os estudos avaliativos teriam muito espaço, incluindo uma ampla gama de contribuições disciplinares, desde pesquisas

antropológicas à aplicação de métodos das chamadas ciências duras - físicas, matemática e estatísticas em particular. Avaliação para ele, porém era ou em vista da precisão e elaboração de um diagnóstico (Lasswell, 1951), ou era vista como última etapa do ciclo de políticas públicas, quando o processo de implementação (então chamado de execução) teria sido finalizado (Lasswell, 1967).

Antes disso, porém, a avaliação já tinha dado os seus primeiros passos, embora tímidos. De fato, nos idos dos anos de 1930, ou seja, historicamente período econômico muito conturbado com o *crash* da bolsa de 1929, muito marcado pela necessidade de correta alocação dos poucos recursos disponíveis naquele momento, a avaliação surgiu como um primeiro movimento para trazer certa racionalidade linear e explicativa à tomada de decisão. Diante da escassez de recursos e consequente necessidade de fazer escolhas de alocação, no contexto histórico do projeto do *New Deal*, de Roosevelt, ela começa a ganhar adeptos. Neste primeiro movimento de expansão, acreditava-se que a informação poderia ser neutra e meramente técnica. Passadas duas décadas, logo após a Segunda Guerra Mundial, a avaliação já havia alcançado os grandes escalões do governo dos Estados Unidos, espalhando-se por meio de diferentes iniciativas nacionais de cooperação internacional, como foi o emblemático caso do Plano Marshall de reconstrução da Europa. A avaliação, de neutra, passa a ser construída em função de uma tomada de decisão de natureza gerencialista, racional-positivista e essencialmente descritiva (Boullosa, 2020).

Se as intervenções governamentais nos Estados Unidos, da década de 1960, foram responsáveis por marcar o início de uma política formal de avaliação nos órgãos públicos, a década de 1970 testemunhou uma ainda mais dramática expansão de suas capacidades analíticas (Fischer, 1999). De forma significativa, os decretos legislativos do Congresso impulsionaram a importância das avaliações de programas ao se tornarem legais. Tais requisitos reforçaram a necessidade de atualização e de expansão do quadro de funcionários em todos os níveis de governo. Avaliação estadual e local, as equipes proliferaram para acompanhar os crescentes

requisitos de relatórios anexados aos programas federais de subsídios intergovernamentais. Invariavelmente, a quantidade de avaliações passou a exigir que as agências governamentais em todos os níveis fornecessem assistência de consultorias privadas, o que, ocasionou, por sua vez, na avaliação como uma atividade extremamente lucrativa para o setor privado (Fischer, 1999). Ao mesmo tempo, foram também nos anos sessenta que começaram as primeiras buscas mais sistemáticas por avaliações que estivessem fora deste enquadramento mais positivista, como as avaliações participativas e de inspiração antropológica (Boullosa, 2020).

O complexo e rápido desenvolvimento deste campo foi objeto de modelização de alguns autores. Dentre eles, trago para este debate, novamente, Boullosa (2018), para quem haveria, pelo menos, quatro gerações ou grandes passagens em termos de configurações: a primeira, que emergiu no *New Deal*, caracterizou-se por um viés eminentemente técnico, com foco na mensuração, sem incorrer em juízo de valor. A próxima geração, denominada descritiva, perdurou até meados dos anos 1960, e avançou para os processos que envolviam o objeto avaliado. Já a terceira geração incorporou fortemente a função de julgamento, alimentando uma percepção tecnicista das políticas públicas, produzindo descrições que se diziam neutras do problema ou objeto avaliativo. E, por último, a quarta geração, chamada de reativa, que trouxe em seu bojo uma significativa mudança no fazer avaliativo, pautado no paradigma construtivista com vistas a responder aos dilemas e às falhas das gerações anteriores, especialmente, no que diz respeito à hegemonia da perspectiva gerencialista e métodos quantitativos.

Com isto, os anos 2000 começam com um movimento duplo: de um lado o gerencialismo muito consolidado (terceira configuração), sobretudo, na administração mais tecnocrática; de outro, muitas buscas epistemológicas e metodológicas (quarta configuração), passando a representar uma massa crítica importante que começava, agora sim, a ampliar o campo de estudos em avaliação e monitoramento, conferindo as características que Bourdieu (1966) havia falado. Entender em mais detalhes a atual

configuração, no entanto, requer um olhar mais consistente sobre as diferenças que encontramos nele. De fato, alguns autores já se detiveram na busca de trazer algumas possíveis classificações que pudessem orientar melhor o estudo de seus adeptos, bem como auxiliar num provável exercício de posicionalidade epistemológica, que é de extrema importância para a construção de avaliações críticas, mas também para o desenvolvimento do próprio campo. A tabela a seguir apresenta-nos algumas das propostas de compreensão classificatória do campo, antes de passarmos para uma compreensão por escolas:

Tabela 01- Classificação do campo de estudos em avaliação de políticas públicas

Autor	Classificação	Descrição
Michael Scriven (1967)	Formativa ou Somativa	<p>Somativas são aquelas frequentemente posteriores ao fato avaliado, portanto, <i>ex-post</i>, que buscam responder questões avaliativas sobre continuidade, encerramento, ampliação ou adoção de seus próprios objetos avaliados (políticas, projetos, programas, ações), desde que estes já tenham apresentado algum resultado;</p> <p>Formativos buscam produzir conhecimento avaliativo voltado para o desenvolvimento do próprio objeto em avaliação, o qual não precisa, portanto, ter começado a produzir resultados, e que são quase sempre dirigidas para a própria equipe envolvida com a gestão de tais objetos em avaliação. No primeiro caso, do ponto de vista do método, há maior inclinação ao uso de universos amostrais mais amplos do que no segundo caso.</p>
Carol Weiss, (1998)	Instrumental, Simbólico e Esclarecedor	<p>Propondo a ideia de que as avaliações deveriam construir uma Teoria do Programa. Segundo ela, o uso instrumental seria o mais difícil por causa de obstáculos de tipo cognitivo-intelectual (<i>intellectual-cognitive</i>) e estrutural- social (<i>social-structural</i>), sugerindo alguns caminhos para que os avaliadores aumentassem a potencialidade de uso de suas avaliações</p>

Marvin C. Alkine Christina A. Christie (2004)	Evaluation Theory Tree	Propõem um desenho metafórico de uma árvore que teria três ramos principais. O primeiro deles abrigaria todas as avaliações que explicam a si mesmas, a partir da noção de uso, reunindo autores como Daniel Stufflebeam, Michel Patton, Marvin Alkin e Jean King, com algumas pequenas variações e pequenas ramificações próprias. O segundo ramo reuniria os esforços que se definem mais como metodológicos, com nomes muitos importantes tais como Carol Weiss, Shen, Thomas Cook, Peter Rossi e Donald Campbel. Por fim, um terceiro, que eles chamam de valorização (<i>valuing</i>), reunindo autores como Michael Scriven, Egon Guba e Lincoln, Robert Stake e Ernest House. Na raiz comum estariam as noções de <i>accountability</i> e controle, bem como de pesquisa social (<i>social inquiry</i>)
--	------------------------	--

Fonte: Elaboração própria a partir de Boullosa (2020).

A classificação por escolas foi proposta por Boullosa (2020a; 2020b) e desenvolvida por Boullosa e Peres (2020) e Boullosa, Oliveira, Araújo e Gussi (2021). Para estes autores, os olhares de modelização do campo devem ser sempre situados nos planos epistemológico e ontológico. Ao cruzar estes planos vamos encontrar não somente as diferenças entre as diferentes escolas de pensamento, a qual corroboramos conseguir traduzir melhor a atual configuração da avaliação como um campo cada vez mais denso e plural, mas também as disputas que também ajudam a estruturar o próprio campo, prestando atenção em seus “diferentes matizes, sistemas simbólicos, ancoragens valorativas, estruturas de poder, inclusive no que concerne à capacidade de refletir sobre si mesmo e sobre o campo, gramáticas de ação, comportamentos admissíveis para os seus agentes, quadros conceituais, definições metodológicas, inclusive no que concerne ao *locus* possível para a investigação empírica, dentre muitos outros elementos” (Boullosa, 2020, p.21). A tabela abaixo sintetiza a compreensão por macro-escolas de pensamento, sendo elas: científico-experimental, gerencialista, antropológica, participativa e axiológica.

Tabela 02 - Classificação por Epistemologias: Uma configuração para o campo de estudos e práticas em avaliação

Macro escolas / Epistemologias	Do plano metodológico		Para o plano epistemológico	
	Objetivo / funcionalidade	Métodos de referência	Noção de conhecimento e de realidade	Noção de realidade
Científico-experimental	voltada para a mensuração neutra	Método experimental; Método quase-experimental	científico, objetivo, empírico, mensurável, neutro e passível de reconstrução	racionalidade limitada
Gerencialista	voltada para a gestão do objeto avaliado	Custo-benefício; Custo-efetividade	instrumental, objetivo, preferencialmente empírico, promotor de eficácia e eficiência do Estado	racionalidade instrumental
Participativa	voltada para a construção coletiva de uma síntese avaliativa	<i>Practical Participatory Evaluation (P-PE);</i> Centrada em participantes	prático, situado, subjetivo, pactuado e coletivamente construído	racionalidade discursiva
Antropológica	voltada para a reconstrução das matrizes de significado do objeto avaliado	<i>Black Box Evaluation;</i> Etnográfico	normativo, subjetivo, estruturado, socialmente construído e não reproduzível	racionalidade subjetiva
Axiológica	voltada para a reconstrução dos quadros valorativos do objeto avaliado	<i>Practical deliberation model;</i> <i>Mirada ao revés</i>	normativo, subjetivo, socialmente construído, implicitamente ancorado em estruturas ativas de valores	múltiplas racionalidades

Fonte: Elaboração própria a partir de Boullosa (2017, 2020) e Boullosa; Peres (2020).

As preocupações apresentadas no Tabela 2 encontram maior conforto valorativo e epistemológico com a macro-escola axiológica. E, é exatamente nesta escola que estamos situados, por acreditar que a avaliação em Políticas Públicas, deve reconhecer a existência de múltiplas racionalidades, bem como, ser normativa, subjetiva, socialmente construída e, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores. Ainda, não podemos deixar de mencionar que a escola axiológica se caracteriza também pela preocupação com a reflexividade, sendo aqui entendida como “sendo a capacidade de interpretação (auto) crítica dos valores individuais e sociais defendidos, das compreensões teórico-metodológicas, das experiências vividas e da formação das identidades dos (as) avaliadores (as) no desenvolvimento das suas atividades” (Boullosa, 2021, p. 2). Também ressalto as contribuições de Chris Argyris e Donald Schön (1983), que aumentar a reflexividade do campo significa investir na ampliação de seus processos de aprendizagem. Assim, irei precisar, portanto, reconstruir a história das avaliações baseadas em valor, para demonstrar as principais contribuições teóricas existentes e essencialmente me situar.

Reconstruindo a trajetória das avaliações baseadas em valor

A axiológica é uma compreensão da ciência que traz para o centro do debate o problema dos valores. Neste sentido, as avaliações que são baseadas em valor, sobretudo, quando exploram sua dimensão política e interacional, podem também ser chamadas de avaliação axiológica. Esta compreensão está alicerçada em uma compreensão construtivista da ciência, que admite a subjetividade na compreensão da realidade e na percepção orientadora da ação humana. Para este caminho, até mesmo os fatos sociais podem ser compreendidos como socialmente construídos (Lukman; Berger, 1972).

A reconstrução aqui proposta será realizada utilizando os seguintes autores e autoras, por considerar a centralidade que as questões de valor assumem em seus trabalhos: Michael Scriven

(1967), Guba e Lincoln (1989), Carol Weiss (1994), Frank Fischer (1999), Alcides Gussi (2016) e Rosana Boullosa (2020a, 2020b). Esta escolha se deu por constituírem-se como principais referências nacional e internacional em tal compreensão da avaliação.

Michael Scriven¹ (1967), teórico estadunidense em avaliação, é um dos autores mais citados no campo. Para ele, avaliar é atribuir valor. Em sua compreensão, a avaliação é vista como uma atividade formal de atribuição de valor material (*worth*), valor simbólico (*value*) e mérito (*merit*) a uma “entidade”. Ao falar em entidade, ele considera que o que se avalia é sempre a representação de um objeto, pois ele não existe somente em sua objetividade. Com isto, ela poderia assumir diferentes complexidades, tais como planos, programas, projetos e ações. Se, portanto, avaliação é processo de determinação do mérito, importância e valor das coisas; as avaliações são os produtos deste processo. A avaliação, para ele, é um processo sistemático e objetivo (no sentido de declarado) que se aproxima de um processo analítico, que possui um referencial comparativo declarado - e não é mera acumulação e síntese de dados claramente relevantes para tomada de decisão, embora alguns teóricos assim a definam.

A avaliação de programas, para Scriven (1967), foi considerada como uma das mais poderosas e versáteis “transdisciplinas”. Ele defendia que só partir dessa visão transdisciplinar seria possível evitar diversos caminhos sem saída e graves erros que assolariam irremediavelmente o ato de avaliar. Ele argumenta que a transdisciplinaridade seria importante por três motivos: primeiro, porque ela seria capaz de tornar a avaliação um conhecimento ainda mais aplicado. Segundo, porque forneceria recursos para melhorar as técnicas e relatórios de avaliação em áreas tradicionais

¹ Michael Scriven é um acadêmico estadunidense, nascido na Grã-Betanha, em 1928, cofundador e editor do *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, considerado um dos maiores teóricos de avaliação de programas (sobretudo, educacionais). Apesar da idade avançada, Scriven ainda escreve para importantes jornais sobre o tema e é diretor associado do The Evaluation Center na Western Michigan University, além de titular do Departamento de Filosofia

que não sejam campos de avaliação aplicada. E, por fim, e mais importante, pela capacidade de gerar uma mudança radical de atitudes em relação ao processo e a natureza da avaliação em si. Destarte, Scriven, esperava que os argumentos contidos na prática transdisciplinar destituíssem as bases intelectuais da doutrina da ciência livre de valores e com isso ajudassem a melhorar a avaliação dentro da ciência e com a ajuda dela. Ou seja, o autor já preconizava que o valor pessoal dos cientistas deveria ter um papel importante nas suas escolhas do campo e de modelos explicativos, e que a ciência possui consequências sociais consideráveis.

Um dos seus principais legados no campo da avaliação foi de reconhecer a importância do valor pessoal dos cientistas para o fazer avaliativo, rompendo com a lógica da doutrina da ciência livre de valores e que a abordagem transdisciplinar pudesse libertar a avaliação das grossas correntes que ainda a contém, de forma que o trabalho dentro dela como disciplina possa produzir uma grande variedade de benefícios ao pensamento e à prática. E este ensinamento abriu as portas para a macro-escola da avaliação axiológica.

Seguindo nesta reconstrução aqui proposta, Guba e Lincoln (1989) foram os autores que, sucessivamente, deram os passos mais importantes na construção da referida escola. Para eles, avaliar era *di per se* um julgamento valorativo. Este juízo teria seus propósitos, que recairiam sobre as dimensões de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagem sobre a política. Esses autores, no artigo intitulado *The Distinction Between Merit and Worth in Evaluation*² (1980), fazem distinção entre dois aspectos de valor: mérito e valor. O primeiro é apresentado como sendo livre de contexto, mas o segundo como contexto-dependente - ou seja, só pode ser determinado se em relação para um contexto real. Com isto, o valor deve ser avaliado por uma avaliação separada em cada contexto, e não pode ser estabelecido sem um conhecimento íntimo do social local, fatores culturais, políticos e de

² Tradução literal: "A distinção entre mérito e valor em Avaliação".

valor. Estudos de avaliação de valor, portanto, exigem uma orientação para o campo, devendo ele ser qualitativo, com metodologias mais naturalistas, em detrimento de metodologias mais convencionais, como é o caso das abordagens quantitativas (sobretudo a experimental) que também caracterizava a prática de avaliação naquele momento.

Na dimensão deontológica, Guba e Lincoln (1980) sugerem que a função da avaliação, e, portanto, do avaliador, é atribuir valor na coisa que está sendo avaliada, num diálogo importante com Scriven (1967). O valor para eles, entretanto, é algo variável, por causa de sua dependência única do contexto em qual é avaliado. Deste modo, avançam quatro princípios importantes: a determinação de valor requer uma avaliação *ad hoc* separada em cada contexto proposto, ou seja, o valor não pode ser determinado de uma vez por todas; os múltiplos sistemas de valores das partes interessadas formam uma parte importante de cada contexto local; uma entidade pode ser julgada digna por um grupo, mas indigno por outro, por causa de conflitos de valores; e avaliações de valor deve ser baseada em estudos de campo em contextos locais, levando em consideração o sistema plural de valor e não pode ser realizada pelo método experimental convencional.

Este último princípio, o qual consideramos como o mais importante na contribuição de tais autores, começa a indicar um possível caminho metodológico para avaliações que desejassem explorar os problemas relacionados à ideia de valor. Importante também porque eles, em meados dos anos 1980, já apontavam para a necessidade da avaliação de se afastar do escopo positivista e ter uma abordagem menos gerencialista e mais reflexiva e conseqüentemente mais democrática.

Carol Weiss (1994), outra teórica estadunidense em avaliação, sem dúvida, a primeira mulher a alcançar um reconhecimento amplo na área, buscou construir uma ponte entre abordagens mais objetivistas e mais subjetivistas. Para ela, qualquer avaliação (bem feita) é uma pesquisa, ou possui elementos de pesquisa. Como tal, o objetivo da pesquisa avaliativa deveria mensurar os efeitos de um

objeto-programa em relação aos seus próprios fins ou objetivos. Do ponto de vista do método, o que ela propõe é que a avaliação tenha como passo fundamental a reconstrução do que ela chama de “teoria do programa (Weiss, 2000). Os programas podem ser de vários tipos: eles não apenas abrangem uma gama de campos, como também podem variar muito em escopo, tamanho, duração, clareza e especificidade da entrada do programa, complexidade dos objetivos e inovação. Essas diferenças nos programas têm consequências importantes para o tipo de avaliação viável e produtiva. Uma coisa é avaliar os efeitos de um programa pequeno, de curto prazo, específico, bem definido, como um filme de treinamento; e outra é avaliar um programa imenso, sem prazo para acabar, universal etc.

Do ponto de vista do método, ela propõe que a avaliação deva aplicar métodos de pesquisa social - princípios e métodos que se aplicariam a todos os outros tipos de pesquisa também se aplicam aqui. Ela argumenta que tudo o que sabemos sobre *design*, medição e análise, pode entrar em jogo no planejamento e na condução de um estudo de avaliação. Tudo isto porque, para ela, o que distingue a pesquisa de avaliação de outros tipos de pesquisa não seria o método ou assunto, mas a intenção, o propósito para o qual é feita.

Weiss não deixa dúvidas em afirmar que a avaliação se destina ao uso e que pesquisa básica deve dar ênfase à produção de conhecimento. Em sua forma ideal, a avaliação deveria ser feita para um cliente que teria decisões a tomar e que buscaria na avaliação respostas para basear suas decisões. As questões de que a avaliação causa impacto são as questões do tomador de decisão, e não do avaliador. Ao contrário do pesquisador básico que formula suas próprias hipóteses, o avaliador lida na medida das preocupações do programa. Ele deveria ter muito interesse em relação à forma do estudo e deveria abordá-lo, a partir das perspectivas de seu próprio conhecimento e disciplina, que são carregadas de valores – embora, a autora, muitas vezes, fale do interesse administrativo e programático. Para ela, do ponto de vista deontológico, o avaliador, portanto, deve realizar uma avaliação

como um meio de contribuir, por exemplo, contribuir com o programa e para promover a programação futura.

Outro autor que tem trazido contribuições muito valiosas para a macro-escola axiológica, em avaliação de políticas públicas, é Frank Fischer (1999). Em suas diversas obras, trouxe importantes contribuições, por pelo menos, três diferentes motivos: situa a avaliação no campo de estudos em políticas e políticas públicas; discute mais frontalmente a indissociabilidade da relação entre fatos e valores; e atribui uma função democratizadora à avaliação, como esta, sendo uma estratégia de deliberação, que integraria um sistema mais amplo de democracia participativa (1999).

Fischer, um dos mentores da chamada escola de estudos críticos em políticas públicas, apresenta seu trabalho, a partir de uma crítica dura às chamadas abordagens positivistas de avaliação, que ele chama de “*mainstream*”, acusando-as de uma postura manualística, de proporem sem reflexão um “como fazer” universal, um “livro de receitas”. Sua crítica estende-se a um uso desenfreado do empiricismo com pouco espaço para a normatividade, quando esta é a principal dimensão de qualquer processo avaliativo, pois os valores estariam nela.

Em seu livro “*Evaluating Public Policy*” (1999), ele interpreta a avaliação de uma estrutura mais ampla. E esta estrutura seria normativa, embora ele não desconsidere a importância dos aspectos empíricos de uma política pública e da sua avaliação. Mas é a normatividade, segundo ele, que ofereceria uma estrutura analítica para avaliar os julgamentos de valor que inspiram decisões políticas. Nesta perspectiva, o livro conceitua a avaliação de políticas públicas como uma forma de deliberação prática preocupada com toda a gama de questões empíricas e normativas que afetam o julgamento de políticas. E, ele o faz colocando em diálogo contínuo às noções de políticas públicas, análise de políticas públicas e avaliação:

A tarefa de definir a análise de políticas é problemática. Na literatura encontra-se uma certa confusão semântica associada aos termos ‘análise de

política', 'ciência da política' e 'avaliação da política'. Por isso, é importante ser claros sobre o uso. Neste trabalho, análise de política e ciência de política são usadas indistintamente para se referir à disciplina aplicada ou campo relacionado com a avaliação de políticas públicas. Ao nos referirmos ao trabalho dos praticantes do campo, nós, portanto, geralmente usamos o termo 'avaliação de política pública'. (tradução livre extraída do livro *Evaluating Public Policy* (Fischer, 1999, p. 3).

Assim, tal como feito nos esclarecimentos acima e para fechar e finalizar esta parte, ressaltamos e corroboramos com Fischer, que o termo "avaliação de política pública" deve ser empregado para se referir mais amplamente às tarefas de avaliação da disciplina como um todo, ou seja, este conceito é mais amplo, e se presta à conceituação mais abrangente da tarefa de avaliação.

Suas reflexões nos ajudam a compreender que uma política pública é construída em torno de uma série de considerações que habitualmente leva-nos a esperar que uma política pública forneça uma definição do problema a ser abordado (por exemplo, individual, ambiental, político, econômico, social ou moral). Resultando diretamente da definição do problema, um segundo tipo de informação deve indicar os participantes a serem envolvidos no programa de política e as formas como a política deve afetá-los (por exemplo, melhores oportunidades de emprego, fuga da pobreza, segurança no trabalho etc.). Um terceiro componente de uma política deve especificar seus efeitos pretendidos na sociedade como um todo (por exemplo, maior crescimento econômico, maior nível de vida cultural ou mais relações raciais harmoniosas). Finalmente, a política deve incluir uma declaração dos valores sociais e políticos básicos que pretende promover.

Em seguida, no plano nacional, trago a contribuição de Rosana Boullosa, pesquisadora e proponente da abordagem brasileira da *Mirada ao Revés*, que também está situada dentro dos estudos críticos de políticas públicas. Sua compreensão sobre avaliação também está situada dentro do campo de estudos em políticas públicas e está fortemente associada à sua compreensão de políticas

públicas. Assim, para começar, para ela, políticas públicas são “fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos” (Boullosa, 2013, p. 82). Ao compreender as políticas públicas como fluxos multiatoriais situados, podemos compreender que as avaliações também fazem parte deste fluxo e, como tal, são, ao mesmo tempo, instrumento, argumento e prática que, para que assuma uma função democratizadora no fluxo ao qual pertence, deveria explicitar seus próprios valores e suas principais representações, inclusive em termos atoriais.

A partir desta compreensão, a autora também nos propõe uma nova mirada para questões clássicas que são pouco problematizadas no processo de produção de avaliações: a dimensão política, a relação centro-periferia na produção e difusão do conhecimento, exigindo-nos um olhar muito mais posicionalizado, com lentes cognitivas que deverá interrogar as múltiplas temporalidades e espacialidades com as quais convivemos. A importância dos valores é tamanha nesta abordagem que os valores que nela circulam são tidos como meta-objeto da avaliação (ou seja, como objeto do objeto), já que os objetos seriam os argumentos (em diálogo com a proposta de Frank Fischer).

Como este caminho avaliativo assume “a racionalidade discursiva como a desejada, as práticas como contexto mais local, a reflexividade como motor da aprendizagem desejada, e o reforço da democracia como finalidade” (Boullosa, 2013, p. 73), no plano deontológico, o papel de quem avalia, ou da equipe de avaliação, é, tendo consciência de que alimenta o fluxo com um argumento que tem um peso de ciência, de explicitar os seus valores, os do seu objeto e buscar relacioná-los com os mini-fluxos que estruturam o fluxo mais amplo de políticas públicas.

Por fim, o brasileiro Alcides Gussi, que transita entre a axiologia e a antropologia, também traz para o debate as questões de valores em políticas públicas, sobretudo, por meio da noção de subjetividade e contexto, presente inclusive nas relações de poder.

Gussi (2016), traz em seus textos a preocupação por uma compreensão epistemológica da avaliação, que seja mais ampla e abrangente, com escopo de “analisar políticas públicas dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas”. Ao apresentar a avaliação de políticas públicas sob a abordagem antropológica, como direcionador político e epistemológico a ser buscado, mostra-nos o alcance democrático de uma avaliação, de modo que se torne efetivamente instrumento de efetivo controle social e de afirmação da cidadania e equidade. E conclui que assumir a abordagem antropológica de avaliação de políticas públicas, significa negar os modelos ortodoxos quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado, o que nós estudos críticos em políticas públicas, denominamos de “*mainstream*”, por se apresentar como um “referencial capaz de revelar, incorporar e analisar os embates, conflitos e dissensos resultantes das políticas públicas implementadas”. Feita esta breve reconstrução das avaliações baseadas em valor, passo a elucidar meu entendimento sobre avaliação axiológica.

Situando dentro da escola da avaliação axiológica

A axiologia é uma expressão ampla que está alicerçada, de acordo com Pedro (2014), em “uma reflexão filosófica sobre os valores, isto é, na estrutura, características e teorias que envolvem os valores”, como indica a própria origem etimológica desta palavra, que vem do grego *axio* (valor) e *logos* (Pedro, 2014). Ela tem ganhado notoriedade no meio acadêmico pela possibilidade que apresenta em envolver e discutir questões sensíveis ao fazer ciência, especialmente no que diz respeito “a relação intrínseca entre a atividade científica e os valores, trazendo à tona a oposição entre as teorias positivistas e pós-positivistas” (Cordeiro, 2016).

Quando trazida para a avaliação, como vimos, significa que assumimos que os valores são o principal material do processo avaliativo - ou meta-objeto -, como refere-se Boullosa, (2020a). Assumir a dimensão da axiologia na avaliação implica ainda em reconhecer que ela diz respeito a multiplicidade de valores existentes: éticos, morais, políticos, estéticos, ecológicos, vitais, espirituais, religiosos, econômicos etc. (Pedro, 2014). Tal reconhecimento nos leva quase que de imediato para uma reflexão sobre nós mesmos, sobre nossos valores, sobre os valores de quem avalia ou da equipe de avaliação ou da comunidade de avaliadores. Com isto, abrem-se novas oportunidades para um necessário debate sobre reflexividade e posicionalidade em avaliação de políticas públicas.

Da posicionalidade que emerge no cruzamento dos campos da avaliação e do estudo das políticas públicas, é importante situar que a escola de avaliação axiológica se relaciona com os estudos críticos em políticas públicas. De modo ainda mais preciso, dentro da escola axiológica, como fizemos uma escolha pela modelo de avaliação discursivo-axiológico, nos posicionamos dentro da escola de estudos crítico na abordagem da Mirada ao Réves.

A Mirada ao Revés é uma abordagem brasileira que problematiza as políticas públicas como um fluxo multiatorial que envolve argumentos, instrumentos e valores. Sua construção se situa dentro dos estudos críticos em políticas públicas e está inserida, portanto, em uma tradição pós-positivista do referido campo de estudos, ou seja, para além da tradição positivista. Tal tradição, cujas raízes encontram-se na década de setenta do século passado, com os trabalhos de Tribe (72), Benstein (1971), Weiss (1972) e Ficher (1980), têm se destacado e ganhado notoriedade e importância na literatura especializada, por reconhecer um contexto global cada vez mais plural, repleto de incertezas, como alternativa possível ao *mainstream*, com críticas ao excesso de racionalidade instrumental que caracterizou a versão inicial da *policy orientation* já mencionada (Lasswell, 1951).

A ideia de multiatorialidade como um conceito fundante da *Mirada ao revés* diz respeito a assunção do conjunto de atores situados no tempo e no espaço como constituidores de uma *terza persona*, ou seja, de um ator público-coletivo, que modela e é modelado pelas relações entre os atores constituintes do fluxo, em cursos específicos de ação. Tal conceito faz referência aos trabalhos de Dewey (1932), pela ideia de trânsito de valores como constituidores do comportamento dos atores, mas também em referência a autores da escola de estudos críticos em políticas públicas, tais como Weiss (1972), que trouxe importância dos valores e dos significados envolvidos em processos de políticas públicas; Fischer (1980), que associa definitivamente as dimensões da política, dos valores e das políticas públicas; Jennings (1983), que introduziu o termo interpretativismo no estudo das políticas públicas e defende a ênfase interpretativista em detrimento do domínio positivista; Stone (1988) e Majone (1991), que assumem o argumento como unidade fundamental de análise, além da própria Boullosa (2014, 2019), principal nome dos estudos críticos de políticas públicas no Brasil.

A abordagem da multiatorialidade, termo cunhado pela *Mirada ao Revés*, que a entende como de forma não hierarquizada, uma pluralidade indefinida de atores político-sociais (que podem se estender a qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos inseridos em um meio) e, além disso, porque considera, no curso dos processos de políticas públicas, a ativação de uma multiatorialidade – imprecisa, imprevisível, não orquestrada; sempre situada no tempo e no espaço e que, reflexivamente, constrói o fluxo de políticas públicas e a si mesma (Peres, 2020).

Compreende-se, por fim, que no cerne do processo avaliativo estão os quadros de valores ativos, ou valorativos, que são ativados, modelam e são modelados por uma multiatorialidade, que se constitui propriamente como processo (Boullosa, 2019), em quadros fluídos de experiências (Peres, 2020), no contexto de governo de bens de problemas públicos (Boullosa, 2013; 2019) em fluxos de políticas públicas.

E, é exatamente no âmbito da avaliação axiológica que os postulados dos estudos críticos em políticas públicas, somado à concepção de Multiatorialidade, ganham notoriedade e merecem ser reverberados, pois mostram-nos que é necessário oportunizar novos e múltiplos caminhos de análise, que se afastam da racionalidade instrumental, meramente objetiva e essencialmente quantitativa, e seguindo as palavras de Boullosa (2019), este novo *label*³ pode oferecer, também no Brasil, “abrigo” teórico àqueles analistas de políticas públicas desconfortáveis com as abordagens do *mainstream*⁴. Estas, claramente insuficientes, não dão conta, por exemplo, nem de explicar problemas públicos cada vez mais complexos, como as crescentes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, nem de propor modelos alternativos de desenvolvimento, que incluam as crescentes demandas de participação e de transversalidade e indubitavelmente almejamos conseguir trazer contribuições para o campo de políticas públicas voltadas ao comércio exterior.

Com isto, a avaliação axiológica como entendida aqui, exige-nos uma posicionalidade investigativa com implicações teóricas e práticas, situada em diferentes planos de pesquisa, particularmente nos planos ontológico, epistêmico, metodológico e deontológico, como veremos a seguir:

³ Referindo-se aos estudos críticos.

⁴ Entendido com os postulados convencionais dos primeiros autores do estudo de políticas públicas, que denotavam centralidade ao papel do Estado, ou seja, políticas públicas é aquilo que o Estado faz.

Tabela 03 – Diferentes Planos de Pesquisa em Avaliação Axiológica

Planos de Pesquisa	Descrição
Plano Ontológico	A avaliação axiológica finca os pés no campo de estudo em políticas públicas. Contra um projeto racional positivista da sociedade, assumindo uma perspectiva sociocêntrica das políticas públicas, comprometendo-se com um novo equilíbrio entre Estado e sociedade, e abraçando um projeto político de democratização do próprio campo de estudos e práticas em avaliação, fortemente ancorado àquele das políticas públicas numa postura reflexiva que estimula a aprendizagem. Aqui situo a minha pesquisa avaliativa no campo de políticas públicas, assumindo uma compreensão sociocêntrica das políticas públicas etc.
Plano Epistemológico	Situa se na problematização dos quadros valorativos presentes nos processos de avaliação em políticas públicas. Mas, para isto, precisamos, antes, compreender que o conhecimento avaliativo que produzimos é um conhecimento de matriz argumentativa. E, como tal, ele se insere em um fluxo mais amplo de argumentos que são os próprios fluxos de políticas públicas, ativados por uma multiatorialidade (Boullosa, 2013; 2019), que acaba também por se atorizar no processo, muito além da soma de atores presentes separadamente. Tratar avaliativamente esta multiatorialidade significa compreender e reforçar a interação entre os atores e dar vida analítica às suas dinâmicas, assumindo a racionalidade discursiva como orientadora do próprio plano epistemológico.
Plano Epistemológico	Por esse motivo, foram elencados os seguintes atores para a avaliação: (i) 01 Gestor da Apex; (ii) 03 Equipes do núcleo operacional; (iii) 09 Empresário(a)s participantes do programa e 01 membro da comunidade epistêmica (professora universitária). Por se tratar de atores importantes, que participaram do programa ou que também tem visão externa ao programa, como é o caso da professora universitária.
Plano Analítico	Este ancora-se no plano epistêmico por meio da noção de valores como o elemento que fixa racionalidades e argumentos. Desta ancoragem, o quadro analítico-normativo deve buscar problematizar seu objeto, por níveis de profundidade, nas relações de congruência e dependência entre as falas, as estruturas narrativas, os

	argumentos e valores, associando-os aos grupos atoriais mapeados no curso do próprio processo avaliativo. O plano analítico será perfeitamente demonstrado na construção das matrizes avaliativas de onde extrairemos os argumentos e valores presentes na avaliação.
Plano Metodológico	Este parte de um pressuposto interpretativista de produção de conhecimento científico, assume a não neutralidade de qualquer instrumento e começa pela definição crítica de quais são os materiais que deverão ser considerados como de pesquisa avaliativa, de acordo com o quadro analítico-normativo da avaliação. Irei construir uma matriz valorativa de modo dedutivo, tendo por materiais de pesquisa documentos (Regimento Interno Apex e Relatório de Gestão PEIEX 2020), e a técnica será de análise bibliográfica e documental.
Plano Deontológico	Este plano é aquele no qual transitam as questões relacionadas à prática profissional, sobretudo, no sentido da postura e da conduta que devemos assumir nos contextos de realização da avaliação como um ofício. E, aqui se encontra, talvez, um dos planos mais importantes, pois requer uma mudança explícita de uma posição de avaliadoras e avaliadores que não vêm sua atividade como um <i>fazer aplicado</i> , mas, sim, como um <i>fazer implicado</i> (Boullosa, 2019). Ao avaliar axiologicamente, irei avaliar a partir dos valores encontrados nas matrizes avaliativas, com vistas a contribuir com o programa e para promover suas ações futuras.

Fonte: Elaboração própria a partir de Boullosa (2020, p. 441- 456).

Com esta tabela na qual sintetizamos a posicionalidade assumida, precisamos somente finalizar que o fazemos a partir de uma noção de desenvolvimento que não seja pautada exclusivamente como crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), mas que também possa levar em conta outras variáveis que possam promover a redução das desigualdades, pois o termo “desenvolvimento”, geralmente, é cunhado como sendo algo benéfico que vai se desenvolvendo em fases, de uma para outra melhor e assim por diante.

O Brasil enfrenta inúmeros desafios no que concerne a oportunidades, recursos e distribuição de renda, o que nos exige

políticas públicas voltadas para a inclusão social que necessitam de avaliações que transcendam a mera quantificação de resultados. A avaliação axiológica possibilita a análise qualitativa dessas políticas, mensurando se suas diretrizes estão alinhadas aos princípios de justiça social, equidade e participação democrática.

Outro aspecto importante deve-se ao fato de que essa metodologia contribui com o melhoramento contínuo das políticas públicas ao identificar eventuais erros entre os valores pretendidos e os impactos reais das ações governamentais. Ao unir aspectos éticos e normativos na avaliação de programas, a abordagem axiológica permite que gestores públicos e formuladores de políticas ajustem estratégias para garantir maior efetividade no enfrentamento das desigualdades.

A avaliação em Políticas Públicas, deve reconhecer a existência de múltiplas racionalidades, bem como, ser normativa, subjetiva, socialmente construída e, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores e que é preciso avançar na noção de avaliação de políticas públicas que seus resultados não sejam pautados, exclusivamente, em métricas meramente econômicas, mas, que também possa levar em conta outras variáveis que possam promover a redução das desigualdades. Ao integrar valores éticos e sociais na avaliação dos programas governamentais, essa abordagem contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Referências

- BOURDIEU, P. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (org.). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983^a, p. 122-55.
- BOULLOSA, R. de F. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Brasília. **Publicações da Escola da AGU**, 2019.

BOULLOSA, R. de F. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.11, n. 21, p. 441-456, nov. 2020; abr. 2021.

BOULLOSA, R. de F. Introdução à Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. *In*: Boullosa, R. F.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais**. 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009.

BOULLOSA, R. de F. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, São Paulo. v. 28, n.3, p. 68-86, dez. 2013

BOULLOSA, R. de F. Gestão Social e Avaliação. *In*: NETO, J. M. de O.; SILVA JUNIOR, J. T. (org.). **Gestão Social**. 1 ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, v. 1, 2018, p. 267-288.

BOULLOSA, R. de F. *et al.* Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento**. In press.

BOULLOSA, R. de F.; PERES, J. L. P. **Análise e elaboração e gestão de programas e projetos de desenvolvimento socioterritorial**. Salvador: UFBA, Escola de Administração, 2020.

BOULLOSA, R. de F. *et al.* Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Revista Organizações & Sociedade**. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. In press.

BOULLOSA, R. F. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: **História, teoria e método**. Revista Aval. Jul-dez., vol. 4, nº 18, 2020.

CORDEIRO, M. D. **Ciência e valores na história da fissão nuclear: potencialidades para a educação científica**. Tese (Doutorado em Educação Científica e Tecnológica) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

FISCHER, F. **Evaluating public policy**. Nelson Hall Publishers. Chicago, 1942.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. *In*: LERNER, D.; LASSWELL, H. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

PEDRO, A. P. Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. **Kriterion**: Revista de Filosofia [online]. 2014, v. 55, n. 130, p. 483-498. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-512X2014000200002>>. Epub 01 Out 2014. ISSN 1981-5336.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. *In*: TYLER, R. W. *et al.* (Ed.). **Perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand-McNally, 1967

PERES, J. L. P. **Reinterpretando o fluxo das políticas públicas a partir da experiência**: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia, DF– Brasília, 2020.

Sobre os/as autores/as

Neville Julio de Vilasboas e Santos - (Organizador)

Bacharel (2007) e Licenciado (2008) em Ciências Sociais, Mestre (2010) e Doutor (2016) em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás. Professor efetivo de Ciências Sociais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG (*campus* Anápolis), desde 2011. Membro do Grupo de Estudos em Teoria Social e Políticas Públicas (GETESPP) do Instituto Federal de Goiás - *campus* Anápolis. Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) do IFG - *campus* Anápolis. Foi Coordenador Geral da Comissão Permanente de Promoção de Políticas de Igualdade Étnico-Racial - CPPIR/IFG (2020-2022). Coordena o Laboratório de Políticas Públicas do Criar - Polo de Inovação do IFG. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros/as (ABPN). Atua com os seguintes temas: Racismo e desigualdades raciais no mundo do Trabalho; Educação, racismo e estratificação social; Implicações raciais das novas tecnologias digitais; Educação para as relações étnico-raciais; Análise, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Adelmar Santos de Araújo

Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2015) e Pós-doutorado em História (2023), na mesma instituição. Mestrado em Educação, pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2009). Pesquisador no Centro de Educação Popular e Pesquisas Econômicas e Sociais (CEPPES). Professor da Rede Estadual de Educação de Goiás (SEDUC-GO). Professor Substituto no Instituto Federal de Goiás, *campus* Anápolis. Bolsista no Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) da CAPES, atuando como professor nas disciplinas:

Filosofia da Educação, História da Educação e Antropologia Cultural, PUC-Goiás.

Eucimar Monteiro de Araújo

Possui graduação Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Ciência Política pela Universidade Federal do Acre-UFAC (2003). MBA Executivo em Negócios do DRS pela Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT (2011). Possui experiência como docente nas Universidades UNINORTE(AC), UNIC(MT) na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia da Saúde e Sociologia aplicada à Administração e, na Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA(CE), na área de gestão de pessoas, atuando principalmente nos seguintes temas: Ciências Sociais e Saúde, Sociologia do Desenvolvimento, Partidos Políticos, Teoria do Estado e competências e habilidades para gestão de pessoas. É também funcionário efetivo do Banco do Brasil.

Alex de Lima Cunha

Possui graduação em Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Goiás UnU Iporá (2008), graduando em Licenciatura em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (2024). Especialista em Políticas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica (2023). Mestre em Biodiversidade Vegetal pela Universidade Federal de Goiás (2016). Servidor do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Goiás.

Fabiane Costa Oliveira

Possui graduação (2000) e Mestrado (2004) em História, ambos pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. É Doutora em História (2016) pela Universidade de Brasília. Atualmente é professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Tem experiência na área de História, com ênfase em História do Brasil República, atuando principalmente nos seguintes temas: historiografia brasileira, história do tempo

presente, história política, história intelectual, partidos políticos, movimento estudantil e Hélio Jaguaribe.

Danielle Fernanda Moraes Pavan

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Goiás (2009), graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (2012), Especialista em Políticas Públicas pela UFG (2013), Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (2017) e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás. Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Atuou como presidente da CPA (Comissão Própria de Avaliação) do IFG entre 2018 e 2020. Foi membra da Comissão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do IFG entre 2019 e 2021. Atuou no Observatório do Mundo do Trabalho, *campus* Goiânia, do IFG, no ano de 2020.

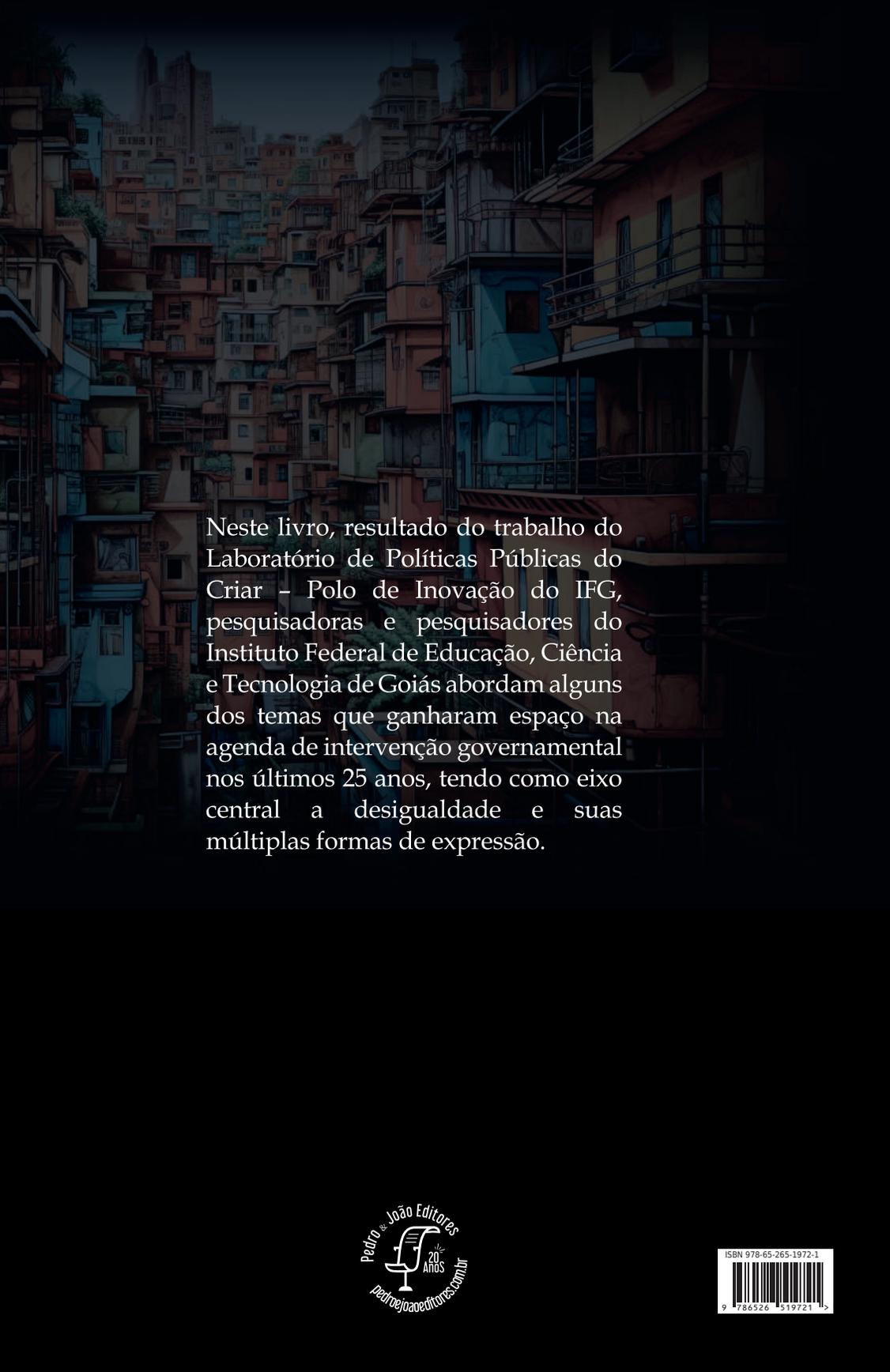
Rodrigo de Oliveira Soares

Possui graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2005), Mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília (2010) e Doutorado em História pela Universidade Federal de Goiás (2015), Especialista em História Cultural pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2007), e Sociologia e Ensino de Sociologia pelo Instituto Claretiano. Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - *campus* Senador Canedo (Ensino Médio Integrado, e Especialização *Latu Sensu* em Docência na Educação Profissional, Técnica e Tecnológica), pertencente ao Núcleo de Pesquisas e Estudos em Educação e Formação de Trabalhadores (IFG),

Luciano Nunes da Silva

Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília; (2024), Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2015), Especialista em MBA Negociações Econômicas Internacionais (2008), graduado em

Relações Internacionais (2004) pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. É Professor efetivo do IFG Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Goiás - *campus* Anápolis, ministrando aulas no curso Superior de Tecnologia em Logística e Curso Técnico Integrado em Comércio Exterior. Tem experiência na área de Comércio Exterior, Relações Internacionais e Logística Internacional, tem experiência em extensão universitária. Exerceu a função de coordenador da Assessoria de Relações Internacionais da PUC/Goiás; Participa do projeto de pesquisa em Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social da Universidade de Brasília.



Neste livro, resultado do trabalho do Laboratório de Políticas Públicas do Criar - Polo de Inovação do IFG, pesquisadoras e pesquisadores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás abordam alguns dos temas que ganharam espaço na agenda de intervenção governamental nos últimos 25 anos, tendo como eixo central a desigualdade e suas múltiplas formas de expressão.



ISBN 978-65-265-1972-1



9 786326 519721