


CONTRADIÇÕES E AVANÇOS NA COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (2012-2022): UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL**CONTRADICTIONS AND ADVANCES IN THE ETHNIC-RACIAL COMPOSITION OF FEDERAL HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS (2012-2022): AN ANALYSIS OF QUOTA POLICY AND THE DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO PUBLIC HIGHER EDUCATION IN BRAZIL** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.050-016>**Zilka Sulamita Teixeira Maia**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail: zilkas.teixeira@gmail.com**Wagner dos Santos**

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail: wagner.santos@ufes.br**Ronildo Stieg**

Doutor em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail: ronildo.stieg@yahoo.com.br**Claudia Mariano Simões**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail: claudiasmariano@hotmail.com**RESUMO**

Neste estudo, analisamos os resultados da Lei nº 12.711/2012 sobre a composição étnico-racial dos estudantes das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) no Brasil entre 2012 e 2022, a partir da evolução dos indicadores de matrículas de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas entre 2012 e 2022. De natureza documental, fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, examinando o dispositivo legal objeto da pesquisa e as sinopses estatísticas da educação superior produzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Embora os dados utilizados não permitam distinguir entre cotistas e não cotistas, eles evidenciam a ampliação da presença de grupos historicamente excluídos nas Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), com aumento das matrículas públicas federais de pretos, pardos e indígenas de 17,3% para 46,7% no período analisado. Conclui-se que a Lei de Cotas constitui uma política progressista que tem promovido avanços na equidade educacional. defendemos sua continuidade e recomenda-se o fortalecimento de políticas complementares de permanência acadêmica, bem como a ampliação das discussões sobre o perfil e o desempenho dos ingressantes, com vistas à superação das desigualdades educacionais históricas. Nesse aspecto, a política

se constitui como mecanismo de enfrentamento das desigualdades raciais produzidas historicamente pelo racismo estrutural no Brasil, com efeitos mensuráveis na composição étnico-racial das Ifes ao longo da década analisada.

Palavras-chave: Política de cotas; Regulação; Lei nº 12.711/2012; Acesso à educação superior pública.

ABSTRACT

In this study, we analyzed the results of Law No. 12,711/2012 on the ethnic-racial composition of students at Federal Institutions of Higher Education (Ifes) in Brazil between 2012 and 2022, based on the evolution of enrollment indicators of self-declared black, mixed-race and indigenous students between 2012 and 2022. Documentary in nature, it is based on historical-dialectical materialism, examining the object legal provision research and statistical synopses of higher education produced by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep). Although the data used does not allow distinguishing between quota students and non-quota students, they show the increase in the presence of historically excluded groups in Federal Institutions of Higher Education (Ifes), with an increase in federal public enrollment of black, brown and indigenous people from 17.3% to 46.7% in the period analyzed. It is concluded that the Quota Law constitutes a progressive policy that has promoted advances in educational equity. We defend its continuity and recommend the strengthening of complementary academic retention policies, as well as the expansion of discussions on the profile and performance of new entrants, with a view to overcoming historical educational inequalities. In this aspect, the policy constitutes a mechanism for confronting racial inequalities historically produced by structural racism in Brazil, with measurable effects on the ethnic-racial composition of Ifes throughout the decade analyzed.

Keywords: Quota policy; Regulation; Law No. 12,711/2012; Access to public higher education.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.711/2012 é analisada, neste capítulo, como uma mediação contraditória do Estado brasileiro, que amplia o acesso à educação superior pública ao mesmo tempo em que preserva limites estruturais impostos pela sociabilidade capitalista e pelo racismo estrutural.

Buscamos evidenciar que a regulação do acesso à educação superior se entrelaça às formas históricas do racismo estrutural no Brasil, cuja persistência tensiona a promessa universalista do direito ao nível mais elevado de educação brasileira. Defendemos que a regulação estatal do acesso à educação superior pública no Brasil configura-se como expressão histórica de projetos educacionais e societários em

disputa, revelando diferentes estágios e formas de regulação que se articulam dialeticamente no tempo e no espaço (Teixeira; Santos, 2024).

Em certos períodos, essa regulação assume caráter conservador, mantendo a dualidade social e dificultando o avanço educacional dos mais pobres, seja pela ausência de políticas públicas eficazes, seja pela priorização da profissionalização no nível médio voltada à inserção produtiva (Marques; Ximenes; Ugino, 2018).

Por outro lado, evidenciamos um viés progressista-conciliador: progressista ao buscar ampliar o acesso e articular a formação propedêutica à profissionalizante; conciliador ao negociar com setores privados para viabilizar a oferta educacional, refletindo a tentativa de harmonização entre interesses sociais antagônicos (Teixeira; Santos, 2024).

Neste estudo, analisamos os resultados da Lei nº 12.711/2012, principal política de equidade no acesso à educação superior pública. Buscamos compreender seu impacto na composição étnico-racial dos estudantes matriculados nas Instituições de Educação Superior (IES) públicas federais entre 2012 e 2022. Para isso, analisamos indicadores educacionais do Inep referentes às matrículas de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) entre 2012 e 2022. Embora os dados não distingam cotistas de não cotistas, oferecem subsídios relevantes para compreender os resultados gerais da política de cotas na democratização do acesso à educação superior.

Concentramos a análise em indicadores quantitativos, sem abordar fatores qualitativos que influenciam a permanência e o desempenho acadêmico, como condições socioeconômicas, apoios institucionais e vivências no ambiente universitário. reconhecemos, contudo, que tais elementos impactam significativamente a trajetória dos estudantes, indicando a necessidade de estudos complementares.

Defendemos a análise de indicadores em médio prazo (10 anos) como procedimento metodológico essencial para compreender os resultados de políticas educacionais. Embora não sejam os únicos elementos de avaliação, constituem instrumentos legítimos para identificar fatores críticos, propor mecanismos complementares e formular estratégias eficazes à superação das desigualdades educacionais históricas do Brasil.

2 TEORIA E MÉTODO

De natureza qualitativa documental, Realizamos a pesquisa a partir de abordagem descritiva-explicativa. Segundo Creswell e Clark (2013), pesquisas dessa natureza permitem ao pesquisador coletar informações por meio de técnicas abertas e não estatísticas e buscam descrever fenômenos ou situações ao mesmo tempo que procuram explicar suas causas ou razões. Nesse caso, seu potencial reside na possibilidade de identificar e abordar problemas sociais, envolvendo, inclusive, políticas educacionais.

Teoricamente, orientamo-nos a partir dos pressupostos do materialismo histórico e dialético (Marx, 2013), fazendo uma análise crítica do objeto de estudo para entender as relações e contradições existentes nos seus processos constitutivos, tomando a realidade estudada como um conjunto de processos complexos e inacabados que se relacionam dialeticamente.

Destarte, os fenômenos são compreendidos em constante movimento e transformação, não como objetos fixos ou acabados. O fim de um processo representa o início de outro, e os elementos da realidade, ainda que distintos, integram um todo orgânico e interdependente, articulado por relações recíprocas que condicionam mutuamente sua existência e desenvolvimento (Marconi; Lakatos, 2003).

Sob a perspectiva marxista, a democracia é concebida como construção dialética, marcada por processos de afirmação, negação e superação. Seu pleno exercício requer o usufruto coletivo dos bens socialmente produzidos, o que implica a superação da ordem capitalista, visto que esta permite apenas uma realização parcial da democracia, limitada pelas contradições estruturais do sistema (Silva; Veloso, 2013).

A democracia se concretiza por meio da democratização, entendida como processo de efetivação democrática (Silva; Veloso, 2013). No Brasil, marcado pelo neoliberalismo e por desigualdades históricas, esse processo enfrenta desafios. No acesso à educação superior, a democratização ocorre via políticas de redução das desigualdades, embora limitadas pela ausência de enfrentamento estrutural dos problemas sociais (Silva; Veloso, 2013).

Assim como Silva e Veloso (2013), asseveramos que: a) a sociedade e o acesso à educação superior se refletem mutuamente, indicando seletividade e exclusão; b) a democratização do acesso à educação superior depende do contexto social e das forças organizadas; c) a ideia de democracia inspira uma realidade a ser construída, mediada por contradições e possibilidades do sistema social vigente, que tem como processo de concretização a democratização; e, d) a democratização está intrinsecamente ligada à igualdade e à inclusão social (Silva; Veloso, 2013).

Nessa perspectiva, a democratização do acesso à educação superior constitui um imperativo contemporâneo que, embora não resolva os problemas estruturais da sociedade capitalista, marcados pela cisão de classes, contribui para a redução das desigualdades e para a inclusão social, promovendo transformações relevantes na socialização dos saberes historicamente produzidos pela humanidade.

Nesse contexto, a inclusão social vincula-se à superação das múltiplas formas de exclusão, atuando na mitigação das desigualdades imediatas e na promoção de transformações estruturais. Trata-se de um processo contínuo e dialético de luta e mudança, orientado pela construção de uma sociedade justa e igualitária, comprometida com a eliminação das raízes históricas das desigualdades (Silva, 2015).

A inclusão social compreende ações sociais, econômicas e políticas voltadas ao enfrentamento da exclusão, visando garantir igualdade de direitos, acesso a bens e serviços e melhoria das condições de vida.

Nesse contexto, o acesso à educação de qualidade, ao trabalho e à renda, bem como a políticas públicas emancipatórias, constitui instrumento essencial para a inserção social e a promoção de novas formas de sociabilidade (Silva, 2015).

A educação é central na reprodução ou superação das relações sociais vigentes, sendo meio de acesso aos saberes e de emancipação da classe trabalhadora. A inclusão educacional envolve ingresso, permanência e sucesso acadêmico, enfrentando exclusões impostas a grupos sociais e étnico-raciais. Políticas inclusivas devem considerar impactos imediatos e potenciais transformadores.

Por isso, as políticas educacionais formuladas e implementadas exprimem ideias, projetos de país e interesses circunscritos no âmbito da relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade, e nesse sentido, a implementação de uma política educacional indica relações de manutenção e reprodução da sociedade ou de emancipação social por meio da educação¹.

Essa relação que se estabelece também diz respeito à forma como historicamente o Estado se relaciona em âmbito global no que tange à relação de domínio ou dependência quanto ao desenvolvimento da produção capitalista. Segundo Shiroma (2011), as políticas educacionais expressam o projeto de nação do Estado, considerando o contexto histórico e atual, os interesses em jogo nos âmbitos global, nacional e local, bem como a disputa pela hegemonia na sociedade civil. Por isso, é necessário analisar as mediações entre global e local, entendendo como as recomendações dos projetos internacionais chegam às instituições e modificam discursos, práticas e relações em seu interior, influenciando o processo educacional nos seus dois níveis, educação básica e educação superior (Shiroma, 2011).

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, a Lei nº 12.711/2012 é compreendida como uma mediação contraditória produzida no interior do Estado capitalista. Embora resulte de lutas históricas dos movimentos negros, indígenas e da classe trabalhadora por acesso ao fundo público educacional, sua implementação ocorre sem ruptura com a lógica estrutural de produção e reprodução das desigualdades sociais. Assim, a política simultaneamente afirma o direito ao acesso e nega sua plena realização ao manter intactas as bases materiais que sustentam a seletividade educacional.

No tocante aos procedimentos metodológico, ao se analisar, objetivamente, por meio de dados quantitativos disponibilizados pelo Inep, a política de acesso de pessoas pretas, pardas e indígenas (PPI) em instituições federais de educação, traçamos a trajetória dos indicadores educacionais focando nesses

¹ Reconhecemos, como Amabile (2012), que políticas públicas dizem respeito às decisões que abordam questões de ordem pública com ampla abrangência e voltam-se aos interesses de uma coletividade, se constituindo como estratégias de ação pública, estruturadas por meio de um processo decisório que inclui variáveis complexas que impactam a realidade social (Amabile, 2012). Assim, as políticas representam a materialização da ação do Estado, que incorpora, mais ou menos, a participação de sujeitos e instituições com visões de mundo e projetos de país e de educação distintos, tendo em vista o curso de ação intencional que objetiva alcançar determinadas finalidades (reais e proclamadas).

aspectos, numa pesquisa descritiva e explicativa baseada na análise documental, tendo como marco temporal o período de 2012 a 2022.

Dada natureza das fontes e da análise, adotamos uma abordagem qualitativa e quantitativa, por serem complementares na compreensão da realidade estudada (Creswell; Clark, 2013). Utilizamos procedimentos que possibilitaram analisar aspectos históricos e atuais do sistema de educação superior no Brasil bem como os movimentos de transformação social expressos por dispositivos que restringem ou ampliam o acesso à educação superior.

Nesse contexto, a política de cotas é compreendida como mecanismo de ampliação do acesso à educação superior pública. Embora a análise se concentre nas IES federais, sem pretensão de generalização, essa delimitação permite observar uma amostra significativa, tanto pela expressiva quantidade de matrículas quanto pela indução de políticas complementares.

Ademais, a combinação das abordagens qualitativa e quantitativa com a comparação de resultados, evidenciando as tendências ocorridas no processo de implementação de políticas públicas educacionais, como no caso da Lei nº 12.711/2012, permitiu revelar convergências e divergências entre as informações, fornecendo uma compreensão mais aprofundada dos dados.

Partimos do entendimento de que de que todas as medidas são construções arbitradas e não representam a natureza intrínseca dos fenômenos (Gatti, 2004). Os números possuem propriedades que delimitam suas operações e alcance. As análises quantitativas, portanto, exigem boas perguntas e uma perspectiva epistêmica clara, que orientem a interpretação dos dados e a compreensão dos problemas investigados.

Com base no método e na teoria adotados, utilizamos como fontes a Lei nº 12.711/2012 e as Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2012 a 2022, disponíveis no site do Inep. Organizamos os dados em planilhas eletrônicas com matrículas públicas na graduação (presencial e à distância) por tipo de escola e por raça/cor, considerando a soma dos autodeclarados PPI. Elaboramos tabelas e gráficos para a análise dos resultados: a tabela 1 mostra o número total de matrículas na rede pública e federal; a tabela 2, a evolução de matrículas de PPI nas instituições públicas federais entre 2012 e 2022; o gráfico 1 traz as matrículas gerais na educação superior e o número na rede federal; e o gráfico 2 destaca a distribuição regional dessas matrículas.

Ademais, os indicadores quantitativos analisados não são tomados como expressões neutras da realidade, mas como manifestações fenomênicas de processos históricos mais amplos. O crescimento das matrículas de estudantes pretos, pardos e indígenas nas IFES expressa tanto a eficácia relativa da política de cotas quanto os limites impostos pelo subfinanciamento da educação pública e pela persistência das desigualdades na educação básica. Os dados, portanto, revelam avanços reais, mas também expõem as

fronteiras estruturais da democratização do acesso quando dissociada de transformações na base econômica e social.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dispositivos promulgados nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) e Dilma Rousseff (2011–2016) compõem um arcabouço legal que impulsionou uma regulação de caráter progressista-conciliador, com políticas voltadas à ampliação do direito à educação básica e ao acesso de grupos historicamente excluídos, articuladas à viabilização da oferta educacional privada.

A análise dos dispositivos legislativos do período revela normas abrangentes voltadas a enfrentar os desafios da educação brasileira, visando melhorar sua qualidade nos níveis básico e superior. As políticas foram criadas para atender às necessidades formativas de grupos historicamente excluídos, com estratégias específicas para ampliar e democratizar o acesso à educação superior.

Por outro lado, outras políticas do período indicam os processos de negociação entre os governos e os setores privados de educação básica e superior, fazendo com que embora houvesse políticas voltadas ao acesso à educação superior pública, a educação superior privada fosse fortemente fomentada.

Tais políticas de injeção de recursos públicos em instituições privadas evidenciam que se trata de um período marcado pela implementação de dispositivos com finalidades progressistas e de políticas embasadas pelas concepções neoliberais, indicando a negociação nos governos petistas².

Sobre a oferta de educação pública, a promulgação da Lei nº 12.711/2012, que regulamentou o ingresso nas IES federais e nas instituições de EPT federais, apresenta-se como a principal política de equidade no acesso a esse nível de ensino. Segundo o texto da Lei,

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Brasil, 2012, n.p.).

A referida lei estabelece que das vagas reservadas, 50% (cinquenta por cento) do total devem ser preenchidas por estudantes pobres, cuja renda familiar per capita seja igual ou menor que um salário-

² Apesar disso, ao analisar mais detidamente o acesso à educação superior, destacam-se normativas que impactaram direta ou indiretamente esse acesso. Entre elas estão: a LDB nº 9.394/1996; o primeiro PNE (Lei nº 10.172/2001); o Fies (Lei nº 10.260/2001); o Prouni (Lei nº 11.096/2005); o Reuni (Decreto nº 6.096/2007); a criação dos Institutos Federais (Lei nº 11.892/2008); o PNE 2014–2024 (Lei nº 13.005/2014); a reserva de vagas para pessoas com deficiência (Lei nº 13.409/2016); e a regulamentação da educação a distância (Decreto nº 9.057/2017). Esses instrumentos normativos expressam a tentativa do Estado de ampliar o acesso e a permanência na educação superior, especialmente entre grupos historicamente excluídos, por meio da expansão da rede pública, da oferta de financiamento estudantil e da implementação de programas de inclusão. Tal conjunto evidencia a articulação entre políticas educacionais e projetos de nação, refletindo disputas por hegemonia no campo social e educacional.

CONTRADIÇÕES E AVANÇOS NA COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (2012-2022): UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

mínimo e meio. E menciona, ainda, que em cada IES federal, as vagas reservadas devem ser preenchidas em consonância com os dados do último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

[...] por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição (Brasil, 2012, n.p.).

A lei dispõe, ainda, que em até dez anos de sua publicação, será promovida a revisão do programa especial de acesso às instituições de educação superior para estudantes pretos, pardos, indígenas e egressos da escola pública. As IES deveriam implementar, anualmente, 25% da reserva de vagas, cumprindo integralmente a meta em quatro anos (Brasil, 2012).

A Lei nº 12.711/2012 representa um marco na democratização do acesso à educação superior pública, ao instituir medidas concretas de combate à desigualdade e ampliar oportunidades para grupos historicamente excluídos: estudantes de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas. Em 2016, foi ajustada para incluir pessoas com deficiência como público-alvo

Sabe-se que $\frac{3}{4}$ (três quartos) das famílias pobres brasileiras são chefiadas por pessoas pretas ou pardas, que representam 38% da população abaixo da linha da pobreza (Banco Mundial, 2022). Esse grupo enfrenta desafios acentuados na inserção social e econômica, sendo a limitada mobilidade social, viabilizada por educação pública de qualidade, fator central na persistência das desigualdades.

Com efeito, dispositivo tem promovido condições concretas de reparação histórica no acesso à educação superior. Comparando gerações, 15% das crianças pretas e pardas alcançaram esse nível, frente a 6% de seus pais. Na população geral, são 22% e 10%, respectivamente. As disparidades educacionais transcendem a pobreza: pretos e pardos economicamente ativos têm, em média, 8,7 anos de estudo, ante 9,4 da população não pobre (Banco Mundial, 2022).

Um estudo anterior informa que, apesar das políticas de redução das desigualdades, que fez com muitos brasileiros saíssem da pobreza, as condições da população indígena são precárias e díspares das demais etnias. Na América Latina, essa população representa 14% dos pobres e 17% dos extremamente pobres (Banco Mundial, 2015).

Por isso, compreender os resultados da implementação da Lei nº 12.711/2012 sobre a composição étnico-racial dos estudantes matriculados nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) no Brasil entre 2012 e 2022 poderá contribuir na análise da efetividade da política ao longo de uma década.

A partir desse contexto, e considerando as finalidades da política de cotas, elaboramos a Tabela 1, que apresenta o número de matrículas totais e de alunos matriculados na rede federal em cursos de graduação e sequenciais de formação específica entre 2012 e 2022.

Tabela 1 – Número de matrículas totais e da rede federal em cursos de graduação e sequenciais de formação específica no Brasil entre 2012 e 2022

Ano	Matrículas públicas geral	Matrículas públicas federais	Porcentagem de matrículas na rede federal
2012	1.897.376	1.087.413	57%
2013	1.932.527	1.137.851	59%
2014	1.961.002	1.180.068	60%
2015	1.952.145	1.214.635	62%
2016	1.990.078	1.249.324	63%
2017	2.045.356	1.306.351	64%
2018	2.077.481	1.324.984	64%
2019	2.080.146	1.335.254	64%
2020	1.956.352	1.254.080	64%
2021	2.078.661	1.371.128	66%
2022	2.076.517	1.344.835	65%

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pelo Inep.

Com base nos dados (Tabela 1), observamos tendência de crescimento nas matrículas em IES federais entre 2012 e 2022, passando de 57% para 65%, com pico de 66% em 2021. Desde 2012, a rede federal representa mais de 57% das matrículas públicas, com aumento gradual de 2,17%, indicando crescimento constante, ainda que moderado.

Identificamos, ainda, que nos primeiros anos após implementação da Lei de Cotas (2012–2013), a média de matrículas em IES públicas federais ficou abaixo dos 60% e, depois (2014–2022), alcançou 65%. Um contraponto é a análise dos resultados quanto ao cumprimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), que visa

[...] elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (Brasil, 2014, n.p.).

Assim, a taxa bruta de matrícula é definida pela razão entre o total de pessoas que frequentam cursos superiores de graduação (independentemente da idade) e o total da população de 18 a 24 anos, que é a faixa etária referencial para o cálculo das taxas de cobertura dos cursos de graduação, conforme a meta 12 (Brasil, 2014).

CONTRADIÇÕES E AVANÇOS NA COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (2012-2022): UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

Na Tabela 2, indicamos os números de matrículas públicas federais, bem como de matrículas de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) em cursos de graduação e sequenciais de formação específica entre 2012 e 2022.

Tabela 2 – Matrículas públicas federais de autodeclarados pretos, pardos e indígenas no Brasil entre 2012 e 2022 em cursos de graduação e sequenciais de formação específica

Ano	Matrículas públicas federais	Matrículas públicas federais de autodeclarados pretos	Matrículas públicas federais de autodeclarados pardos	Matrículas públicas federais de autodeclarados indígenas	Matrículas públicas federais de autodeclarados PPI
2012	1.087.413	64.105	163.120	2.133	229.358
2013	1.137.851	69.779	198.257	2.661	270.697
2014	1.180.068	68.819	289.929	5.042	363.790
2015	1.214.635	92.341	333.714	7.049	433.104
2016	1.249.324	107.351	387.358	8.463	503.172
2017	1.306.351	127.409	438.084	9.994	575.487
2018	1.324.984	136.763	469.436	11.142	617.341
2019	1.335.254	134.603	500.159	11.525	646.287
2020	1.254.080	133.677	453.742	9.210	596.629
2021	1.371.128	146.949	517.689	11.809	676.447
2022	1.344.835	144.248	516.274	11.015	671.537

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pelo Inep.

Com base na tabela 2, verificamos um aumento geral no número de matrículas no período analisado, com variações ano a ano, passando de 1.087.413, em 2012, para 1.344.835, em 2022. Apesar do aumento do número absoluto de matrículas, a taxa de crescimento anual mostra flutuações: em 2015, 2016 e 2017, os aumentos foram expressivos (7,6%, 8,6% e 9,8%, respectivamente) em relação ao ano anterior, enquanto em 2012 e 2014, os índices foram mais modestos ou indicaram retração (5,9% e 5,8%, respectivamente).

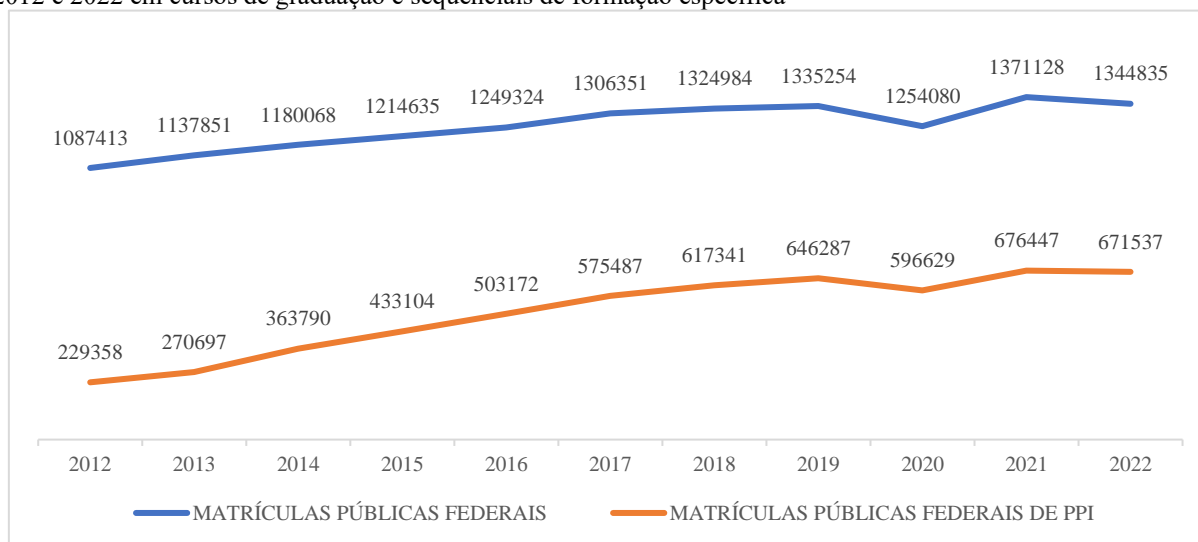
No período de 2012 a 2022, observamos crescimento expressivo nas matrículas de estudantes autodeclarados pretos em IES federais, passando de 64.105, em 2012, para 144.248, em 2022. A proporção das matrículas desse grupo em relação ao total de matrículas aumentou de 15,0% em 2012 para 38,4% em 2022, evidenciando avanço significativo na inclusão racial. Embora as matrículas gerais também tenham crescido (10,7%), o ritmo de expansão das matrículas de pretos foi mais acelerado (38,4%), indicando maior efetividade das políticas de acesso voltadas a esse segmento.

Entre 2012 e 2022, as matrículas de estudantes autodeclarados pardos em IES federais aumentaram de 163.120 para 516.274. A proporção desse grupo em relação ao total de matrículas também cresceu, passando de 0,2% para 0,8%. Assim como ocorreu com os autodeclarados pretos, o ritmo de crescimento

das matrículas de pardos superou o das matrículas gerais, evidenciando maior inclusão educacional ao longo do período³.

Para apresentar a evolução entre o número de matrículas gerais e a quantidade de matrículas de pretos, pardos e indígenas entre 2012 e 2022, produzimos o Gráfico 1, que demonstra o número crescente de ingressantes nas IES públicas federais.

Gráfico 1 – Matrículas públicas federais e matrículas públicas federais de autodeclarados pretos, pardos e indígenas no Brasil entre 2012 e 2022 em cursos de graduação e sequenciais de formação específica



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pelo Inep.

Nossa análise do Gráfico 1 evidencia a evolução positiva tanto no número total de matrículas quanto no ingresso de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) nas Instituições de Educação Superior públicas federais entre 2012 e 2022. Os dados refletem o impacto da Lei de Cotas, expresso no crescimento contínuo das matrículas desse grupo, indicando avanços no processo de inclusão educacional. O aumento geral das matrículas na rede federal também aponta para um movimento de ampliação e democratização do acesso à educação superior pública ao longo do período analisado.

Ao considerarmos os impactos legislativos nos processos de democratização da educação superior pública no Brasil, observa-se que a Lei de Cotas tem promovido a ampliação da igualdade de oportunidades e o enfrentamento das desigualdades racial e social. Sua implementação, em 2012, constituiu um marco histórico para a educação superior pública brasileira, ao ampliar o acesso de estudantes PPI, historicamente excluídos e submetidos às maiores barreiras socioeconômicas e educacionais.

³ A tabela 2 também revela que o número das matrículas de autodeclarados indígenas aumentou de 2.133, em 2012, para 11.015, em 2022. Isso demonstra que representatividade desse grupo passou de 21,1% para 49,6%. No entanto, apesar do avanço nas matrículas de autodeclarados PPI em IES federais, que somaram 229.358 em 2012, em relação a um total de 1.087.413 matrículas geral, e chegando a 671.537 de um total de 1.344.835, em 2022, esse número ainda é proporcionalmente baixo frente ao total de matrículas e à composição étnico-racial da população brasileira

CONTRADIÇÕES E AVANÇOS NA COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (2012-2022): UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

Os dados das matrículas de autodeclarados PPI (Tabela 2 e Gráfico 1) evidenciam a ampliação da presença desses grupos nas IES públicas federais, refletindo mudanças significativas na composição étnico-racial dos cursos de graduação e sequenciais. Esse fenômeno, interpretado como resultado da política de cotas, apresenta variações regionais importantes, indicando que os resultados da política não se distribuem de forma homogênea pelo território nacional.

Conforme dados do INEP, entre 2012 e 2022, todas as regiões brasileiras registraram crescimento significativo no número de matrículas de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) na rede pública federal de educação superior, corroborando os efeitos indutores da Lei nº 12.711/2012 na ampliação do acesso de grupos historicamente excluídos. Ainda que em ritmos distintos, o aumento das matrículas PPI em todas as regiões sinaliza a capilaridade nacional da política de cotas e sua capacidade de alterar, ainda que parcialmente, a composição étnico-racial das Instituições Federais de Educação Superior (IFES).

Observa-se, contudo, que esse crescimento ocorreu de forma desigual entre as regiões, revelando as assimetrias históricas que caracterizam o desenvolvimento educacional brasileiro. A variação percentual nas matrículas PPI oscilou entre 88% e 250% no período analisado, indicando que os efeitos da política de cotas se expressam de maneira diferenciada conforme o contexto regional, a estrutura da oferta educacional e as dinâmicas sociais e raciais locais.

A região Sul, embora tenha apresentado, em 2022, a menor proporção absoluta de matrículas de estudantes PPI (cerca de 6%), foi a que registrou o maior crescimento percentual no período, com aumento de aproximadamente 250% em relação a 2012. Esse expressivo crescimento percentual decorre, em grande medida, de um ponto de partida historicamente baixo, marcado pela sub-representação racial e por padrões mais restritivos de acesso à educação superior pública.

Já as regiões Sudeste e Centro-Oeste também apresentaram aumentos expressivos, da ordem de 233,3% e 156,25%, respectivamente, refletindo a combinação entre expansão da política de cotas, maior número absoluto de instituições federais e processos diferenciados de autodeclaração racial.

No Norte e no Nordeste, regiões que concentram historicamente maior presença de populações pretas, pardas e indígenas, o crescimento percentual foi mais moderado, (117,1% no Norte e 88% no Nordeste, embora os percentuais absolutos de matrículas PPI em 2022 sejam substancialmente superiores aos das demais regiões. Esse comportamento dos dados sugere que, nessas regiões, a política de cotas operou menos como mecanismo de inflexão abrupta e mais como estratégia de consolidação e ampliação de um acesso já relativamente maior, resultado de uma composição demográfica distinta e de trajetórias históricas específicas de exclusão e resistência.

Do ponto de vista analítico, os dados revelam que a ampliação regional das matrículas PPI não pode ser interpretada de forma homogênea ou linear. Ao contrário, ela expressa a atuação da Lei de Cotas como

mediação desigual em um país marcado por profundas disparidades regionais, raciais e socioeconômicas. O crescimento observado resulta tanto da normatização legal do acesso quanto das condições materiais concretas de oferta institucional, políticas de permanência, desigualdades na educação básica e padrões regionais de inclusão que condicionam a efetividade da política. Assim, embora os dados confirmem a capacidade da Lei nº 12.711/2012 de tensionar as desigualdades históricas no acesso à educação superior pública, também explicita seus limites estruturais, indicando a necessidade de políticas complementares articuladas às especificidades regionais para avançar na direção de uma democratização substantiva do ensino superior

Essas disparidades regionais revelam a necessidade de análises contextualizadas e de políticas complementares que considerem as especificidades locais para garantir maior equidade no acesso à educação superior.

Nossa análise regional das matrículas evidencia disparidades nas tendências de autodeclaração PPI, com variações percentuais significativas entre as regiões, apesar das diferenças nos números absolutos em 2022, que totalizaram 671.537 matrículas. Tais variações podem decorrer de fatores como políticas públicas, níveis de conscientização e percepções sociais.

Os dados indicam que a Lei nº 12.711/2012 teve resultado de ampliação na composição étnico-racial dos estudantes nas IES públicas federais, contribuindo de forma expressiva para o acesso de grupos historicamente excluídos e para a desconstrução das desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro.

Por se tratar de uma política recente, os resultados da Lei de Cotas ainda não foram suficientes para assegurar a equidade necessária ao reparo histórico das desigualdades educacionais no Brasil. Mais que uma política de acesso, ela expressa as contradições da sociedade capitalista brasileira, marcada pela reprodução estrutural das desigualdades de classe, raça e gênero. O ingresso nas IES públicas, por si só, não transforma as condições materiais que sustentam tais desigualdades, uma vez que fatores como precariedade econômica, insuficiência na formação básica e exclusão estrutural continuam a impactar diretamente o desempenho e a permanência dos estudantes PPI, cotistas ou não, na educação superior.

Dessa forma, defendemos a implementação de ações complementares voltadas à assistência estudantil, ao acolhimento institucional e ao suporte pedagógico e psicológico como estratégias para mitigar, no plano da superestrutura, as contradições que persistem no sistema educacional. Tais medidas, embora fundamentais, não são suficientes para superar as desigualdades estruturais, cuja superação exige transformações profundas na base econômica e social. Esse cenário evidencia os limites das ações afirmativas em contextos marcados pela reprodução das desigualdades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, analisamos o processo de regulação estatal do acesso à educação superior pública no Brasil, tomando como eixo central os resultados da Lei nº 12.711/2012 sobre a composição étnico-racial dos estudantes matriculados nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES), no período de 2012 a 2022. Ancorada no materialismo histórico-dialético, a análise buscou compreender a política de cotas não apenas como um dispositivo normativo de ampliação do acesso, mas como uma mediação contraditória produzida no interior do Estado capitalista brasileiro, tensionada pelas desigualdades históricas de raça e classe.

Promulgada no contexto dos governos progressistas do início da década de 2010, a Lei de Cotas instituiu a reserva mínima de 50% das vagas nas IFES para estudantes egressos da escola pública, articulando critérios de renda e pertencimento étnico-racial. A partir da análise documental da legislação e das Sinopses Estatísticas da Educação Superior elaboradas pelo Inep, constatamos que, ao longo da década analisada, houve um crescimento expressivo da participação de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) nas matrículas da rede pública federal. Em 2012, esses grupos correspondiam a 21,1% do total de matriculados, percentual que alcançou 49,6% em 2022, evidenciando uma alteração substantiva na configuração étnico-racial da educação superior pública brasileira.

Esse crescimento, contudo, não se expressou de forma homogênea no território nacional. As variações regionais observadas indicam que a política de cotas operou de maneira diferenciada, em função das desigualdades estruturais que marcam o desenvolvimento educacional brasileiro. Enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentraram maiores percentuais absolutos de estudantes PPI, o crescimento percentual mais acentuado ocorreu na região Sul, resultado de um histórico de sub-representação racial mais intenso. Esses dados evidenciam que a ampliação do acesso resulta da interação entre normativas legais, dinâmicas regionais, padrões de autodeclaração racial e condições materiais concretas de oferta educacional.

À luz desses resultados, sustentamos que a política de cotas se consolidou como um mecanismo progressista de promoção da equidade racial e social no acesso à educação superior pública, ao enfrentar, ainda que parcialmente, a correlação estrutural entre raça/cor e classe social no Brasil. Considerando que a população preta, parda e indígena compõe a maioria dos segmentos em situação de pobreza, a ampliação de sua presença nas IFES representa um avanço relevante no sentido da democratização do acesso aos bens educacionais historicamente monopolizados pelas elites.

Todavia, os achados também reforçam que a ampliação do acesso, por si só, não configura a democratização plena da educação superior. Inserida em uma sociabilidade capitalista dependente, marcada pelo racismo estrutural e por profundas desigualdades socioeconômicas, a política de cotas opera como

uma mediação contraditória: ao mesmo tempo em que amplia direitos e tensiona exclusões históricas, mantém-se limitada pela persistência das condições materiais que sustentam a desigualdade educacional, especialmente aquelas relacionadas à precarização da educação básica, ao subfinanciamento da universidade pública e à insuficiência das políticas de permanência estudantil.

Nesse sentido, as mudanças observadas na composição étnico-racial das IFES entre 2012 e 2022 derivam de decisões estatais que mitigam desigualdades históricas, mas não as eliminam. A superação dessas desigualdades exige não apenas o aperfeiçoamento das ações afirmativas, mas transformações substantivas nas condições materiais de reprodução da vida social, no financiamento público da educação e na articulação orgânica entre educação básica e educação superior.

Por fim, defendemos que políticas afirmativas como a Lei nº 12.711/2012 sejam acompanhadas de financiamento adequado à permanência estudantil, monitoramento sistemático por região, curso e perfil socioeconômico, e integração efetiva com políticas educacionais estruturantes, de modo a sustentar um horizonte de igualdade substantiva no acesso, na permanência e no sucesso acadêmico. Apenas nesse quadro mais amplo será possível avançar da ampliação formal do acesso para uma democratização efetiva da educação superior pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BANCO MUNDIAL. **América Latina Indígena no Século XXI A primeira década**. World Bank, Washington, DC: 2015.

BANCO MUNDIAL. **Brazil Poverty and Equity Assessment Looking ahead of two crises**. World Bank, Washington, DC: 2022.

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**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Regulamenta o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 25 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei

CONTRADIÇÕES E AVANÇOS NA COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (2012-2022): UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS E DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL

nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 14 jan. 2005.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 26 jun. 2014.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

GATTI, Bernadete A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA(INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA(INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. [on-line]. Brasília: Inep, 2022.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Revista de Economia Política**, v. 38, n. 3, p. 526-547, jul./set. 2018.

MARX, Karl. **O capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

SHIROMA, E. O. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, M. e LARA, A. B. M. (Orgs.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011.

SILVA, M. G. M; VELOSO, T. C. M. A. Democratização do ingresso na educação superior: liames com a teoria marxista. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v.19, n.39, p. 409-428, mai./ago. 2013.

SILVA, M. R. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 9, n. 17-18, p. 61-74, jan./jun. e ago./dez. 2015.

TEIXEIRA MAIA, Z. S; SANTOS. W. Implicações da regulação do acesso à educação superior no Espírito Santo: trajetório dos indicadores educacionais da rede pública entre 1997 e 2027. **Política e Gestão Educacional (on line)**. Araraquara, v. 28, n. 00, p. 01-23. 2024.