



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PIMES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MÔNICA POLIANA DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES: ANÁLISE DA
LEI DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR NA REDE FEDERAL**

Recife
2025

MÔNICA POLIANA DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES: ANÁLISE DA
LEI DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR NA REDE FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia - PIMES do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Teoria Econômica

Linha de pesquisa: Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima

Recife
2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Oliveira, Mônica Poliana de.

Políticas públicas e a abordagem das capacitações: análise da Lei de cotas no ensino superior na rede federal / Mônica Poliana de Oliveira. - Recife, 2025.

76f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2025.

Orientação: João Policarpo Rodrigues Lima.

Inclui referências.

1. Abordagem das Capacitações; 2. Rede Federal; 3. Educação; 4. Políticas Públicas. I. Lima, João Policarpo Rodrigues. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

Se as cotas vão atrapalhar alguns negócios da educação como mercadoria, não pensamos nisso.

Educação é um bem público, condição sem a qual não há desenvolvimento sustentável do Brasil, nem coesão social.

Viva as cotas.

Desfaz-se um nó cego histórico e uma trama das elites brasileiras contra seu próprio povo.

Libertam-se as forças criativas e intelectuais, os talentos de homens e mulheres brasileiros simples, antes proibidos de frequentar a universidade pública, suas principais carreiras e cursos.

Esse bastão irá de geração a geração.

O Brasil nunca mais será o mesmo.

Entra em campo um novo time, que com certeza não fará feio na tarefa de ajudar o Brasil na superação de suas desigualdades sociais, porque conhecimento é poder e esse novo poder mudará a cara do Brasil (MSU, 2012, p.10).

RESUMO

Com o objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas e promover a inclusão no ensino superior, a Lei de cotas (Lei nº 12.711/2012) estabeleceu a reserva de, no mínimo, 50% das vagas em instituições educacionais federais para estudantes oriundos de escolas públicas, com subcotas étnico-raciais. Essa medida reforça o princípio democrático de que o ensino superior público deve ser acessível a todos e busca transformar as instituições federais em agentes ativos na promoção da igualdade de oportunidades (RISTOFF, 2012). Este estudo tem como objetivo analisar o impacto dessa política na Rede Federal, investigando se houve uma expansão no acesso ao ensino superior, se o corpo discente reflete a diversidade étnico-racial do Brasil e se a reserva mínima de 50% das vagas para cotistas está sendo garantida. Fundamentado na Abordagem das Capacitações de Amartya Sen (2010), que compreende a educação não apenas como um meio para aumentar a renda e a produtividade, mas também como um instrumento para expandir outras liberdades e, sobretudo, como uma liberdade substantiva — ou seja, uma forma de ser e fazer que tem valor intrínseco —, este trabalho entende o ensino superior como um mecanismo de expansão das capacitações. Dessa forma, ele possibilita funcionamentos como "ter um diploma de ensino superior", permitindo que os indivíduos alcancem estilos de vida alinhados com seus valores e objetivos (BOVO, 2012). Para que os indivíduos exerçam suas capacitações, é essencial que lhes sejam proporcionados recursos que possam ser convertidos em funcionamentos valiosos. No caso das cotas, o Estado, por meio de políticas públicas educacionais, presta esse serviço, contribuindo para o aumento do bem-estar e ampliando as liberdades e escolhas das pessoas (GLASENAPP e MARIN, 2018). Os resultados desta pesquisa indicam uma expansão de 290% nas vagas de cursos de graduação, com um aumento de 76% no número de ingressantes e de 98% no número de concluintes. Além disso, observa-se que os Institutos Federais e Cefets acompanharam as mudanças étnico-raciais da população brasileira, sendo hoje majoritariamente compostos por alunos pardos. No entanto, em 2023, a reserva de vagas atingiu 46,12%, ficando 3,88 pontos percentuais abaixo da meta mínima estabelecida pela Lei. Essa lacuna sugere a necessidade de ajustes para o pleno cumprimento da legislação, especialmente dentro de cada Instituto, pois, dentre os 38 Institutos Federais e 2 Cefets analisados, apenas 13 atingiram a meta mínima. Essa disparidade evidencia desafios na implementação uniforme da política, destacando a importância de ações específicas para garantir a efetividade da Lei de cotas em todas as instituições da Rede Federal.

Palavras-chave: Abordagem das Capacitações. Educação. Rede Federal. Políticas Públicas.

ABSTRACT

With the aim of reducing socioeconomic inequalities and promoting inclusion in higher education, the Quota law (Law nº. 12.711/2012) established the reservation of at least 50% of vacancies in federal institutions for students from public schools, with ethnic-racial subquotas, reinforcing the democratic principle that higher education should be accessible to all and transforming federal institutions into active agents in promoting equal opportunities (RISTOFF, 2012). This study aims to analyze the impact of this policy on Federal Network since its implementation in 2012, investigating if there has been an expansion of access to higher education, if the student body reflects the ethnic-racial diversity of Brazil, and if higher education courses comply with the provisions of the Quota law, ensuring the minimum reservation of 50% of vacancies for the quota system. Based on Amartya Sen's Capability Approach (2010), which considers that education is not only a means to increase earnings and productivity but also instrumental in expanding other freedoms, and above all, it is a substantive freedom, that is, it is a being and doing that has value in itself, this dissertation understands higher education as a mechanism for expanding capabilities. Thus, it enables functionings such as "having a higher education degree," allowing individuals to achieve lifestyles aligned with their values and goals (BOVO, 2012). In this sense, for individuals to exercise their capabilities, it is necessary that they be provided access to resources that can be converted. And, in the case of quotas, the State, through educational public policies, provides this service, which contributes to increasing people's well-being and expands their freedoms and possibilities of choice (GLASENAPP and MARIN, 2018). The results found in this research indicate a 290% expansion in undergraduate course vacancies, with a 76% increase in the number of entrants and a 98% increase in the number of graduates. Additionally, it is observed that the Federal Institutes have followed the ethnic-racial change in the Brazilian population, becoming predominantly composed of students identifies as being pardo. However, in 2023, 46.12% of the available vacancies were reserved, falling 3.88 percentage points below the minimum target established by the law, suggesting the need for adjustments for full compliance with the legislation, especially within each Institute, as, among the 38 Federal Institutes and 2 Cefets analyzed, only 13 met the minimum target. This disparity reveals challenges in the uniform implementation of the policy, highlighting the importance of specific actions to ensure the effectiveness of the Quota law in all Federal Network.

Keywords: Capability Approach. Education. Federal Network. Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS – LOCALIZAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS	25
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO POR COR OU RAÇA E ETNIA - BRASIL - 2010 E 2022	45
GRÁFICO 2 - TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR COR OU RAÇA E ETNIA - BRASIL - 2022	46
GRÁFICO 3 - POPULAÇÃO DE 25 ANOS OU MAIS DE IDADE SEM INSTRUÇÃO E COM NÍVEL SUPERIOR COMPLETO, POR COR OU RAÇA – BRASIL - 2022.....	48
GRÁFICO 4 - RENDIMENTO DOMICILIAR <i>PER CAPITA</i> MÉDIO POR COR OU RAÇA E POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO - BRASIL - 2022	50
GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR COR, RAÇA OU ETNIA E POR FAIXA DE RENDIMENTO ENTRE OS 10% COM MENORES RENDIMENTOS DOMICILIARES <i>PER CAPITA</i> E ENTRE OS 10% COM MAIORES RENDIMENTOS DOMICILIARES <i>PER CAPITA</i> POR COR OU RAÇA - BRASIL - 2022	51
GRÁFICO 6 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS - QUANTITATIVO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA - 2017 A 2023.....	54
GRÁFICO 7 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS - QUANTITATIVO DE VAGAS OFERTADAS, ESTUDANTES INGRESSANTES E CONCLUINTES E SUAS VARIAÇÕES PERCENTUAIS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA - 2012 E 2023.....	55
GRÁFICO 8 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS - ESTUDANTES INGRESSANTES E CONCLUINTES E SUAS VARIAÇÕES PERCENTUAIS POR COR OU RAÇA E ETNIA NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA - 2012 E 2023	56
GRÁFICO 9 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS - COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL DO BRASIL E DOS INGRESSANTES E CONCLUINTES NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA - 2023	59
GRÁFICO 10 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS – ESTUDANTES INGRESSANTES E CONCLUINTES SEM DECLARAÇÃO DE COR OU RAÇA E ETNIA NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA – 2012 E 2023	60
GRÁFICO 11 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS – RESERVA DE VAGAS POR MODALIDADE DE ENSINO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA – 2019 A 2023	62
GRÁFICO 12 - INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS – RESERVA DE VAGAS POR INSTITUIÇÃO DE ENSINO NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA – 2023.....	64

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por me guiar, fortalecer e iluminar cada passo, não apenas nesta trajetória, mas em toda a minha vida. Sem Sua presença constante, nada teria sido possível.

À minha família, meu porto seguro e alicerce inabalável. O apoio incondicional e a confiança depositada em mim foram essenciais para que eu chegasse até aqui, especialmente nos momentos mais desafiadores.

À Beatriz de Oliveira Gonçalves e à Marisa Freitas da Silva, minha eterna gratidão. Vocês transcenderam o papel de colegas de estudos — foram meu amparo, grandes amigas que tornaram os desafios mais leves e com as quais pude compartilhar não apenas as conquistas, mas também as dificuldades. A jornada do mestrado teria sido incalculavelmente mais árdua sem a presença e a amizade de vocês.

Ao Professor João Policarpo Rodrigues Lima, meu sincero agradecimento pela orientação, pela gentileza, pela disponibilidade e pelas contribuições que foram decisivas para a condução e o aprimoramento deste trabalho.

À Professora Ana Monteiro Costa, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e ao Professor Adilson Marques Gennari, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), registro minha mais sincera gratidão pela generosa disposição em integrar a banca examinadora, pela leitura atenta e pelas contribuições criteriosas. Suas observações, conduzidas com rigor técnico e cordialidade, foram fundamentais para o aprimoramento deste trabalho e para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Aos colegas do mestrado e doutorado que, de alguma forma, compartilharam conhecimentos, ofereceram palavras de apoio ou deixaram marcas positivas em meu caminho, bem como a todos que demonstraram empatia ao longo dessa jornada, meu mais sincero agradecimento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos.....	12
1.1.1 Objetivo Geral:	12
1.1.2 Objetivos Específicos:	13
1.2 Estrutura dos capítulos.....	13
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	15
3 REFERENCIAL TEÓRICO	17
3.1 A Lei de cotas - Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012: breve contexto de implementação, críticas e desdobramentos.....	17
3.2 A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Breve histórico.....	23
3.2.1 A Rede Federal como instrumento de formação e emancipação humana	25
3.3 Conceitos e princípios da Abordagem das Capacitações	27
3.3.1 A Abordagem das Capacitações	27
3.3.2 A Abordagem das Capacitações e a Teoria do Capital Humano.....	34
3.3.3 A Abordagem das Capacitações e a Diversidade Humana.....	35
3.3.4 A Abordagem das Capacitações e a Educação	38
3.3.5 A Abordagem das Capacitações e as Políticas Públicas.....	39
4 PANORAMA BRASILEIRO: DESIGUALDADES ÉTNICO-RACIAIS.....	42
4.1 Cor ou raça e etnia como categorias de classificação.....	42
4.2 Análise da desigualdade étnico-racial no país	43
5 REDE FEDERAL: ANÁLISE DOS CURSOS SUPERIORES DOS INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS NO PERÍODO DE 2012 A 2023	54
6 CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

A escravidão, à qual foram submetidos tanto os povos nativos quanto aqueles trazidos forçadamente para o território brasileiro, constituiu um sistema de opressão que deixou marcas indeléveis na estrutura social e educacional do país. Essa herança histórica de subjugação e exclusão reverbera até os dias atuais, refletindo-se nas persistentes desigualdades que permeiam o acesso à educação e às oportunidades sociais para indígenas e negros (MONTEIRO e RAMOS, 2022).

A educação, reconhecida como direito social constitucional no Brasil, é um elemento central para o desenvolvimento humano, desempenhando um papel estratégico na redução das desigualdades sociais e econômicas. Sob a ótica da Abordagem das Capacitações, formulada pelo economista Amartya Sen (2010), o bem-estar pode ser visto em termos de como uma pessoa pode funcionar (GLASENAPP e MARIN, 2018). Assim, o verdadeiro desenvolvimento transcende o crescimento econômico, focando na ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Essa abordagem entende que o desenvolvimento deve ampliar as oportunidades reais para que as pessoas vivam a vida que valorizam, alinhando-se ao conceito de formação omnilateral dos Institutos Federais e Cefets, que buscam promover uma educação inclusiva e emancipatória, voltada à formação integral do ser humano e à superação de desigualdades (CIAVATTA e FRIGOTTO, 2003).

Nesse contexto, o acesso à educação superior surge como meio e fim para expandir liberdades humanas, romper ciclos de exclusão e promover justiça social. Essa perspectiva se conecta diretamente ao objetivo de emancipação do cidadão, explicitado na Lei de formação dos Institutos Federais, reforçando a relação intrínseca entre desenvolvimento humano e expansão das capacitações (CAMPOS, 2018). Assim, a educação superior não apenas viabiliza a inclusão, mas também fortalece as bases para uma sociedade mais equitativa, onde os indivíduos possam exercer plenamente suas potencialidades e contribuir para o desenvolvimento coletivo.

Por sua vez, as ações afirmativas emergem como mecanismos essenciais para equalizar oportunidades entre grupos historicamente marginalizados, enfrentando discriminações e restrições no acesso a recursos fundamentais (ARAUJO et al., 2020). Ao garantir o acesso de negros e indígenas ao ensino superior, essas políticas não apenas buscam reparar injustiças históricas, mas também promover a diversidade e a inclusão, elementos fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

O debate sobre as políticas de ação afirmativa e de cotas no ensino superior público brasileiro tem como ponto de partida as profundas desigualdades sociais e raciais historicamente acumuladas entre os diferentes povos que habitam o país. Tais disparidades manifestam-se em diversos setores da vida social, como o mercado de trabalho, o sistema de saúde, a política, o esporte e a educação. Dentre esses, a educação assume um papel central, uma vez que está intrinsecamente ligada a todas as demais dimensões da vida. Nesse sentido, as políticas de ação afirmativa devem ser entendidas como mecanismos voltados para a correção e a redução das desigualdades construídas ao longo de séculos (PACHECO; SILVA, 2006).

A Lei de cotas é uma medida reparadora que reconhece a educação superior como bem público, e ela foi fruto de intensos debates e audiências públicas (CARA, 2012). Além de reforçar a pertinência moral das cotas, a lei promoveu um debate mais profundo sobre inclusão no ensino superior, alinhando-se a análises estatísticas que, desde os anos 1970, destacam a influência da classe e da raça na reprodução das desigualdades no Brasil, sugerindo que políticas de inclusão devem considerar ambas as variáveis (FERES JUNIOR, 2012).

A problemática central que esta dissertação busca responder é se houve ampliação do acesso e a inclusão de indígenas e negros no ensino superior dos Institutos Federais e Cefets após a implementação da Lei de cotas. Dessa maneira, o estudo se propõe a analisar se as políticas afirmativas têm conseguido romper com as estruturas de exclusão histórica, assegurando não apenas o ingresso, mas também a conclusão dos cursos por parte desses grupos. Assim, a análise dessas políticas torna-se fundamental para compreender como o Brasil tem respondido ao seu legado colonial e escravocrata, e se está buscando transformar realidades e ampliar as capacitações de populações tradicionalmente marginalizadas.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral:

Analisar o impacto da Lei de cotas – que estabelece a reserva de, no mínimo, 50% das vagas nos processos seletivos de ingresso nas instituições federais de ensino superior para estudantes egressos de escolas públicas, com subcotas étnico-raciais que definem percentuais variáveis, conforme a composição demográfica de cada Estado, para indígenas e negros – na promoção da inclusão e da diversidade étnico-racial nas instituições da Rede Federal que ofertam cursos de nível superior.

Este estudo adota a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen (2010) como referencial teórico e tem como objetivo contribuir para as análises sobre a inclusão no ensino superior, entendendo como funcionamento “ter um diploma de nível superior”. No entanto, como sua realização é condicionada também pelo contexto social, no caso de indígenas e negros e de suas histórias de exclusão, que ainda se fazem presentes, elas necessitam da intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, como a Lei de cotas, para que tenham capacitação, que é a liberdade para buscar esses funcionamentos, que são elementos constitutivos do bem-estar.

1.1.2 Objetivos Específicos:

Verificar se houve ampliação no acesso nas instituições da Rede Federal que ofertam educação de nível superior;

Identificar se a composição discente nos cursos superiores da Rede Federal reflete a diversidade étnico-racial do Brasil, conforme os dados do último Censo Demográfico;

Analisar se os cursos superiores oferecidos pela Rede Federal estão em conformidade com as disposições da Lei de cotas, assegurando a reserva de, no mínimo, 50% das vagas disponíveis para o sistema de cotas.

1.2 Estrutura dos capítulos

Para conduzir a análise proposta, esta dissertação está organizada em cinco capítulos.

O capítulo 1, introdutório, apresenta o contexto do estudo, a problemática central, os objetivos gerais e específicos.

O capítulo 2 detalha os procedimentos metodológicos adotados, explicando as escolhas teóricas e as fontes de dados utilizadas para alcançar os objetivos propostos.

O capítulo 3 dedica-se ao referencial teórico, dividido em três seções. A primeira seção aborda a Lei de cotas, contextualizando sua implementação e discutindo seus desdobramentos. A segunda seção apresenta um panorama histórico da Rede Federal, ressaltando sua trajetória e seu papel fundamental na promoção de uma educação integral, que visa ao desenvolvimento omnilateral do ser humano. A terceira seção aborda a Abordagem das Capacitações examinando seus fundamentos teóricos e sua relevância para a análise e implementação de políticas públicas.

A discussão enfatiza como essa perspectiva amplia a compreensão das desigualdades sociais, transcendendo as limitações das teorias utilitaristas e da concepção tradicional de capital humano. Sob essa ótica, a educação é compreendida não apenas como um mecanismo de promoção do crescimento econômico, mas, sobretudo, como um fator essencial para a expansão das liberdades individuais e coletivas, constituindo-se, assim, como um pilar fundamental para o desenvolvimento humano.

O capítulo 4 apresenta um panorama das disparidades étnico-raciais no Brasil e pretende ser mais uma fonte de informação que atesta a disparidade que ainda se observa no país com relação a indicadores educacionais e socioeconômicos de indígenas e negros comparados a pessoas brancas. Dividido em duas seções, o capítulo inicia com uma discussão sobre os conceitos de cor, raça e etnia. E, a segunda seção analisa dados quantitativos associando-os com a literatura sobre os temas, enquanto a relaciona com a Abordagem das Capacitações, destacando como as políticas públicas podem ampliar as oportunidades reais para grupos historicamente subrepresentados.

O capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa referente aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Cefets no período de 2012 a 2023. O estudo busca identificar mudanças no acesso e na conclusão dos cursos por parte dos grupos contemplados pela Lei de cotas, avaliando em que medida a Lei contribuiu para a redução das desigualdades históricas no ensino superior buscando responder aos questionamentos delineados nos objetivos desta dissertação, bem como articular os resultados encontrados com a Abordagem das Capacitações.

Por fim, o capítulo 6 sintetiza as conclusões, delinea as contribuições acadêmicas e práticas do estudo e discute suas limitações, oferecendo reflexões que podem orientar futuras investigações e aprimoramentos na área.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre três eixos centrais: a Lei de cotas, a Abordagem das Capacitações e o papel da Rede Federal na promoção da inclusão educacional.

As instituições que ofertam cursos superiores da Rede Federal são os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), totalizando 38 Institutos Federais e 2 Cefets.

A Abordagem das Capacitações, em particular, serve como fundamento teórico desta dissertação, ao propor que o desenvolvimento deve ser orientado pela ampliação das oportunidades reais para que os indivíduos possam escolher e viver vidas que valorizem.

Para alcançar os objetivos delineados, foi realizada uma coleta de dados secundários em nível nacional, a partir das seguintes fontes:

Censos Demográficos de 2010 e 2022: Foram analisados indicadores relacionados à educação, padrão de vida e distribuição de rendimentos, com foco nas disparidades étnico-raciais.

Censo Demográfico Indígena de 2022: O IBGE realizou um Censo específico para indígenas com indicadores de alfabetização, registros de nascimentos e características dos domicílios, segundo recortes territoriais específicos. Foram selecionados e analisados dados sobre alfabetização.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), 2º semestre de 2022: A coleta concentrou-se em dados educacionais e sua intersecção com características de cor ou raça, particularmente no que diz respeito aos níveis de instrução e a rendimentos.

Sinopse da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2012 a 2023: Utilizou-se a base de dados sobre cursos superiores de graduação, nas modalidades presencial e a distância. A análise foi realizada com base em vagas, ingressantes e concluintes, sob a perspectiva étnico-racial.

Plataforma Nilo Peçanha (PNP) de 2019 a 2023: Empregou-se a base de dados sobre a reserva de vagas por organização acadêmica para cursos superiores de graduação, tanto presenciais quanto a distância. A análise foi conduzida por instituição, tipo de curso e modalidade de ensino.

A seleção dos dados dos Censos Demográficos de 2010 e 2022, do Censo Demográfico Indígena de 2022, bem como da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022, teve como objetivo evidenciar, por meio de uma comparação entre períodos passados e atuais, embasados na literatura, que indígenas e negros ainda enfrentam, na contemporaneidade, disparidades significativas no âmbito educacional e que essas se propagam nos indicadores de pobreza e mercado de trabalho. Somado a dados da Rede Federal sobre cursos, ingressantes e concluintes, este trabalho busca investigar se os Institutos Federais e os Cefets têm desempenhado um papel emancipador e inclusivo, em conformidade com os dispositivos da Lei de cotas, que impõe a reserva pelo menos 50% das vagas para cotistas. A análise procura avaliar se essas instituições têm conseguido ampliar o acesso ao ensino superior, acompanhar o perfil étnico-racial da população brasileira e promover a efetiva inclusão de indígenas e negros, contribuindo para a redução das desigualdades históricas no país.

É relevante destacar que o recorte temporal da análise abrange o período de 2012, ano de implementação da Lei de cotas, até 2023, com ênfase nos dados mais recentes disponíveis, permitindo uma comparação longitudinal. No entanto, a coleta de dados por meio da Plataforma Nilo Peçanha (PNP), principal ambiente de estatísticas oficiais da Rede Federal, limita-se ao intervalo a partir de 2017 para algumas variáveis e 2019 para outras, o que inviabiliza a análise de anos anteriores. Diante dessas limitações, optou-se pela utilização da base de dados do INEP, por meio da Sinopse da Educação Superior em algumas partes da pesquisa.

Ademais, a análise dos resultados é articulada à Abordagem das Capacitações que fornece um marco teórico para compreender a educação como um mecanismo central na expansão das liberdades substantivas. Essa abordagem permite avaliar não apenas o acesso ao ensino superior, mas também como ele contribui para a ampliação das oportunidades reais e para a construção de trajetórias de vida mais autônomas e valorizadas pelos indivíduos, especialmente para grupos historicamente excluídos.

Todos os gráficos e figuras apresentados nesta dissertação foram gerados utilizando a linguagem de programação Python.

O capítulo 3 a seguir dedica-se ao referencial teórico, estruturando-se em três eixos principais: a Lei de cotas, um panorama histórico da Rede Federal e a Abordagem das Capacitações, que constitui a fundamentação teórica central desta dissertação.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira seção aborda a Lei de cotas, contextualizando sua implementação e explorando seus desdobramentos no cenário educacional brasileiro. A segunda seção apresenta um panorama histórico da Rede Federal, destacando sua trajetória e relevância no sistema de educação superior do país. Por fim, a terceira seção introduz a Abordagem das Capacitações, proposta por Amartya Sen (2010), que servirá como base teórica para a análise das políticas de inclusão e desenvolvimento humano, fundamentando as reflexões e conclusões deste trabalho.

3.1 A Lei de cotas - Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012: breve contexto de implementação, críticas e desdobramentos.

Desde o início da colonização do Brasil, os povos indígenas foram subjugados à escravidão, realidade que também atingiu profundamente a população negra. Contudo, a aparente liberdade alcançada nos tempos atuais não assegurou a plena integração desses grupos à sociedade, nem o exercício efetivo de seus direitos como cidadãos. Ao longo da história, privados de oportunidades justas e igualitárias, os indígenas continuam em busca de reconhecimento e inclusão social, uma conquista que ainda exige mobilizações constantes e a implementação de políticas afirmativas (MONTEIRO e RAMOS, 2022).

A trajetória da educação no Brasil é profundamente marcada por desigualdades estruturais. Diversas narrativas difundiram a ideia de uma nação mestiça, na qual as diferentes raças supostamente conviviam em harmonia, ocultando as profundas disparidades e exclusões que persistiram ao longo do tempo (LAUXEN; MADALUZ; SILVA, 2023).

Segundo Peixoto (2017), os movimentos sociais emergiram, expandiram-se e fortaleceram-se, impulsionando lutas por identidade e direitos. Esses grupos, antes enquadrados em categorias homogêneas como "povo" e destinados a um processo de branqueamento e civilização, reconfiguraram a questão racial ao exigir reparações históricas. Um marco fundamental para o reconhecimento dessas identidades e direitos foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou tais conquistas.

Por sua vez, o termo "ação afirmativa" surgiu nos EUA nos anos 60, durante o movimento pelos direitos civis, que lutava pela igualdade de oportunidades e pelo fim das leis segregacionistas. O movimento negro, com lideranças destacadas, pressionou o Estado a adotar medidas ativas

para melhorar as condições de vida da população negra, indo além da simples proibição da segregação. Assim, a ação afirmativa passou a representar políticas públicas que buscam corrigir desigualdades históricas e promover inclusão social (MOEHLECKE, 2002).

As ações afirmativas visam equalizar as oportunidades entre grupos que historicamente enfrentam desigualdades. Essas desigualdades incluem discriminação e restrições no acesso a recursos essenciais (ARAUJO et al., 2020).

A ação afirmativa inclui práticas variadas, sendo a mais conhecida o sistema de cotas. Este sistema define um número ou percentual de vagas reservadas para grupos específicos em determinadas áreas, podendo ser aplicado de forma proporcional ou não, com maior ou menor flexibilidade (MOEHLECKE, 2002).

A partir de 2001, políticas de ação afirmativa para a população negra começaram a ser aprovadas pelo poder público brasileiro. No ensino superior, a primeira lei nesse sentido foi implementada no Rio de Janeiro em 2002/2003, reservando 50% das vagas em universidades estaduais para alunos de escolas públicas. Além disso, 40% das vagas foram destinadas a candidatos negros e pardos (MOEHLECKE, 2002).

A Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), pioneira no sistema de cotas, gerou intensos debates no Brasil sobre os impactos da medida. Opositores criticavam a política alertando para riscos como aumento do racismo e dificuldades de identificação racial. Defensores, por sua vez, destacavam sua constitucionalidade e importância para a inclusão social e redução das desigualdades (GUARNIERI e MELO-SILVA, 2017).

Entre as justificativas que defendem ações afirmativas, destacam-se: a educação como ferramenta de ascensão social e desenvolvimento; dados estatísticos que evidenciam o baixo acesso de pobres e negros ao ensino superior, contrariando princípios de igualdade e justiça e o reconhecimento de dívidas históricas, como a escravidão e o massacre indígena, que perpetuam desigualdades e exigem reparação (MOEHLECKE, 2002).

Moehlecke (2002) aponta também que aqueles que percebem as políticas de ação afirmativa como um privilégio e não como um direito, tendem a ver esses programas como uma “discriminação ao avesso”, pois favorecem um grupo em detrimento do outro, além de contribuir para que esses grupos sejam vistos como inferiores e incapazes de conseguir realizar uma tarefa de acordo com seus próprios méritos.

O combate à injustiça social exige reconhecer como raça, classe e gênero influenciam as posições ocupadas na sociedade. No ensino superior público brasileiro, estudantes de escolas públicas, de baixa renda e negros, embora maioria na população, são minoria, evidenciando que fatores estruturais, além do mérito individual, limitam seu acesso e questionam a neutralidade dos processos seletivos (MOURA e TAMBORIL, 2018).

O conceito de diferença é central para as ações afirmativas, que visam combater a exclusão socioeconômica e a discriminação, ampliando a participação política, o acesso a direitos e a valorização cultural de grupos sub-representados. As cotas, em especial, buscam democratizar o ensino superior, com o critério étnico-racial gerando maior tensão e destacando-se como elemento crucial para entender a reprodução das desigualdades (MOURA e TAMBORIL, 2018).

A Lei de cotas (Lei nº 12.711/2012), com alterações posteriores, estabelece que instituições federais de ensino superior reservem 50% das vagas por curso e turno para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentro dessa reserva, 50% das vagas são destinadas a alunos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*, e a proporção de pretos, pardos e indígenas deve corresponder à sua representação no último censo do IBGE, visando promover inclusão e equidade no acesso ao ensino superior.

Na época da promulgação da Lei de cotas, em 2012, as instituições federais foram obrigadas a implementar, no mínimo, 25% da reserva de vagas de imediato, com um prazo máximo de quatro anos, até 2016, para alcançar o cumprimento integral do que foi estabelecido pela legislação (BRASIL, 2012).

A Lei de cotas reforça a ideia democrática de que o ensino superior deve ser acessível a todos, não apenas a grupos privilegiados, já que alunos de escolas privadas têm vantagem significativa, especialmente em cursos concorridos, evidenciando a distorção entre a realidade social e o perfil dos universitários. A lei deve ser celebrada por unir expansão e democratização, transformando as instituições federais de ensino para que promovam igualdade de oportunidades, em vez de apenas refletir as desigualdades sociais, assumindo um papel ativo na mudança positiva da realidade (RISTOFF, 2012).

As ações afirmativas têm sido alvo de questionamentos por desconstruírem o mito da democracia racial no Brasil e exporem o racismo e os privilégios históricos da branquitude. O

Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade integral da Lei de cotas para concursos públicos. A Lei estabelece a autodeclaração como critério para concorrer às cotas. No entanto, desde o julgamento, comissões de heteroidentificação têm sido utilizadas de forma subsidiária para evitar fraudes, como a "afroconveniência" – a falsa autodeclaração étnica para obter benefícios da política pública (DUARTE; NASCIMENTO; PORTO, 2022).

A Portaria Normativa nº 4 de 6 de abril de 2018 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de candidatos negros para o preenchimento de vagas reservadas em concursos públicos federais. Embora se aplique especificamente a concursos federais, a portaria tem servido como referência para concursos estaduais, municipais e instituições federais de ensino (DUARTE; NASCIMENTO; PORTO, 2022).

Assim, as comissões de heteroidentificação se inscrevem dentro do processo de controle social e fiscalização de uma política pública, sendo uma ferramenta imprescindível na implementação da política de cotas para o ingresso no ensino superior. Segundo Nunes (2018), essas comissões não realizam um julgamento de corpos, mas estabelecem um processo político de acolhimento e recepção aos corpos que foram esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo.

O procedimento de heteroidentificação complementa a autodeclaração, mas não a substitui. É obrigatório que o candidato preencha, declare sua cor/raça e assine o documento antes da heteroidentificação. A autodeclaração tem autonomia relativa, e a atenção dada a ela visa evitar que vagas destinadas a pessoas negras sejam ocupadas por quem não tem direito a essa política afirmativa. (MARQUES; ROSA; SANTOS, 2020).

Assim as comissões de heteroidentificação estão inscritas “dentro de um projeto afirmativo mais amplo que fundamenta a construção de critérios editoriais, metodologias e representatividades, enfim, de elementos que ritualizam este fazer comissional” (NUNES, 2018).

Carreira e Heringer (2022) destacam que é necessário que ocorra o fortalecimento e a regulamentação nacional das comissões de heteroidentificação, pois essas comissões não apenas garantem a efetividade das cotas raciais, mas também desempenham um papel educativo ao promover uma perspectiva antirracista no ambiente universitário.

A heteroidentificação tem se consolidado como mecanismo essencial para garantir que as cotas atendam ao público-alvo. Além disso, coletivos estudantis (negros, indígenas, etc.) desempenham um papel crucial na permanência dos cotistas, lutando por melhores condições materiais e simbólicas e mantendo viva a memória da luta antirracista que originou as ações afirmativas (HERINGER, 2022).

No que se refere à discussão sobre mérito, Schucman (2012) ressalta que ele permanece relevante nas cotas, já que a concorrência continua, com vagas reservadas para cotistas e outras para ampla concorrência, permitindo que aqueles com menos oportunidades educacionais possam competir entre si, dessa maneira as vagas para os cotistas não são obtidas sem esforço, eles competem entre si, entre iguais. Essa perspectiva alinha-se a Medeiros (2005), que defende que a reserva de vagas não elimina o mérito, mas o reformula para torná-lo mais justo e eficaz como critério de seleção.

O ponto de vista de Bovo (2012) vai ao encontro da perspectiva de Schucman (2010) e de Medeiros (2005). Pois, para o primeiro, o sistema de cotas consiste na reserva de uma parcela das vagas do ensino superior público para grupos populacionais específicos, como negros e indígenas. Essa medida busca equilibrar o acesso à educação com a eficiência, ao limitar a disputa às vagas reservadas entre os próprios integrantes desses grupos.

A respeito das avaliações de desempenho, alunos cotistas negros e de escola pública não apresentaram diferencial de aproveitamento em relação aos não-cotistas, indicando que as ações afirmativas não eliminam o mérito e não comprometem a qualidade do ensino (SOARES, 2008).

Ristoff (2014) destaca que a origem social e a situação econômica das famílias são determinantes na trajetória educacional dos jovens, devendo fundamentar políticas de inclusão. O principal mérito da Lei de cotas, segundo o autor, não é apenas aumentar a presença de estudantes de escolas públicas nas universidades, mas melhorar sua representatividade em cursos de alta demanda, onde estão sub-representados, promovendo cursos de nível superior com um público mais justo e diverso.

Sobre a questão indígena, esta ainda carece de estudos sobre o impacto da Lei de cotas, possivelmente devido à baixa representatividade desses grupos nas Instituições de ensino superior, já que poucos concluem o ensino médio (SANTOS, 2012). Enquanto o movimento

negro, mais articulado e com maior alcance social, gerou amplos debates sobre políticas afirmativas, os povos indígenas receberam menos atenção nos estudos acadêmicos, refletindo uma lacuna na discussão sobre sua inclusão no ensino superior (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017).

O brasileiro tem conhecimento limitado sobre os povos indígenas, fruto de uma educação que reforça estereótipos e visões romantizadas. A mídia, ao abordá-los, frequentemente os retrata como habitantes das florestas, ignorando sua diversidade, inclusive em contextos urbanos. Seus territórios, ricos em recursos, são alvos de invasões e exploração insustentável, enquanto em regiões de forte presença indígena, são vistos como obstáculos ao desenvolvimento, enfrentando discursos de ódio e exclusão (LIMA, 2012).

As ações afirmativas para indígenas não podem ser homogeneizadas, pois suas exclusões e histórias são distintas. Além de suporte educacional, como bolsas e acompanhamento, os indígenas buscam formação para gerir projetos em suas terras e participar autonomamente em instâncias governamentais, integrando saberes técnico-científicos de forma crítica, sem abandonar suas tradições. As cotas, embora importantes, são insuficientes; é necessário repensar o ensino superior, criando currículos que incorporem saberes indígenas e atendam às suas especificidades, promovendo uma transformação significativa na educação superior (LIMA, 2012).

As políticas públicas no Brasil, ao tentarem valorizar a diversidade, muitas vezes agem de forma contraditória quando as uniformizam. A inclusão de indígenas, pretos e pardos nas mesmas subcotas raciais é um equívoco, pois desconsidera os processos educativos indígenas, que são bilíngues, interculturais e diferenciados. Para os indígenas, a marca de seus direitos é a diferença e não a igualdade, exigindo políticas que valorizem suas especificidades (BANIWA, 2013).

A adaptação dos estudantes indígenas ao mundo acadêmico é outro desafio, exigindo programas de acompanhamento e tutoria para garantir acesso, permanência e sucesso, evitando a evasão causada por distância familiar, diferenças culturais e práticas discriminatórias. A Lei de cotas, embora relevante, não deve substituir iniciativas como vestibulares indígenas e cursos específicos, que atendem ao caráter coletivo e à diversidade dos povos indígenas, demandas que a lei sozinha não consegue suprir (BANIWA, 2013).

Grubits e Vitale (2009) destacam que a produção acadêmica sobre povos indígenas é escassa, com poucos autores desenvolvendo trabalhos contínuos e consistentes. A temática emerge como uma demanda relevante, mas o principal desafio é garantir a autonomia indígena, superando o colonialismo presente nas instituições, nas relações sociais e na subjetividade internalizada.

Bento (2012) problematiza as relações raciais ao destacar o lugar de privilégio do branco brasileiro, onde ideologias racistas são construídas, estabelecendo o branco como referência universal de humanidade. Embora as relações étnico-raciais tenham um sólido arcabouço teórico voltado aos negros, o mesmo não ocorre com os indígenas. No entanto, as análises sobre a branquitude também se aplicam a eles, pois o branco é imposto como modelo universal de forma ainda mais contundente.

Na visão de Maldos (2010) os estudos sobre relações étnico-raciais não devem se restringir à formação das subjetividades de negros e indígenas, mas devem priorizar a análise da subjetividade hegemônica branca, seus privilégios e os mecanismos que a perpetuam, permitindo uma reflexão crítica sobre a constituição dessas relações e a desnaturalização do racismo.

Assim, esta seção teve como objetivo realizar uma revisão de literatura sobre a temática da Lei de cotas, abordando discussões anteriores à sua promulgação e os desdobramentos decorrentes da implementação dessa legislação. A análise buscou contextualizar o debate em torno desta política de ação afirmativa no Brasil, destacando os argumentos favoráveis e contrários.

Na seção seguinte, será apresentada uma análise da Rede Federal sob uma perspectiva histórica, com ênfase em sua relevância como instituições educativas de caráter emancipatório. A discussão buscará destacar sua contribuição para a democratização do acesso à educação e para a promoção de um processo educativo voltado à formação integral e à transformação social.

3.2 A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Breve histórico

A formação profissional no Brasil republicano surgiu como estratégia das elites para conter a desordem social frente à urbanização acelerada e às demandas populares. Criadas pelo Decreto nº 7.566/1909, as Escolas de Aprendizes Artífices qualificavam jovens vulneráveis, conciliando uma vida moral-assistencialista e a formação de mão de obra. Com a industrialização a partir de 1930, essas escolas foram reformuladas em 1942 como Escolas Industriais e Técnicas,

integrando-se ao ensino secundário e superior para atender aos novos critérios do capital industrial (MEC, 2010).

O avanço da industrialização nos anos 1950 fortaleceu o papel das escolas profissionalizantes, que, em 1959, ganharam autonomia e foram renomeadas como Escolas Técnicas Federais. Na década de 1970, uma modernização produtiva impulsionou a expansão de cursos técnicos estratégicos, enquanto a Lei nº 5.692/71 integrou a profissionalização ao ensino médio (MEC, 2010). Nos anos 1980, a automação e as crises econômicas reduziram os investimentos na educação técnica, levando à revogação da profissionalização obrigatória pela Lei nº 7.044/82. Nos anos 1990, a LDB nº 9.394/96 e o Decreto nº 2.208/97 reestruturaram o currículo técnico, alinhando-o ao ideário do Estado mínimo (MEC, 2010).

No entanto, a partir de 2003, uma reestruturação da educação profissional priorizou a inclusão social e o desenvolvimento regional, expandindo escolas federais para áreas periféricas e interioranas. A transformação dessas instituições em Cefets ampliou a oferta de cursos superiores tecnológicos, fortalecendo o desenvolvimento territorial (MEC, 2010). Em 2008, a criação dos Institutos Federais consolidou um modelo que integra ensino, pesquisa e extensão, promovendo o desenvolvimento sustentável e a equidade territorial. Com a expansão da rede federal desde 2006, os Institutos Federais assumem um papel estratégico na articulação entre educação, desenvolvimento social e econômico (MEC, 2010).

Os Institutos Federais integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta também por Cefets, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e pelo Colégio Pedro II (CONIF, 2023). Até 2002, o Brasil possuía 140 escolas técnicas, mas entre 2005 e 2016, durante os governos Lula e Dilma, a Rede Federal passou por sua maior expansão, com a criação de 422 campi e a incorporação de 92 unidades. Em 2024, o governo anunciou 100 novos campi, elevando o total para 782 unidades, das quais 702 são Institutos Federais (BRASIL, 2024).

As instituições que ofertam cursos em nível de graduação da Rede Federal são os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). A figura 1 evidencia a distribuição dessas instituições que estão presentes em todas as regiões do Brasil, totalizando 38 Institutos Federais e 2 Cefets. Essa capilaridade demonstra a ampla cobertura da Rede

Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, reforçando seu papel na promoção do desenvolvimento regional e na ampliação do acesso à educação.

Figura 1 - Institutos Federais e Cefets – Localização nos Estados brasileiros



Fonte - Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Nilo Peçanha – 2023

3.2.1 A Rede Federal como instrumento de formação e emancipação humana

A escola pública, ao não cumprir seu papel de formar sujeitos humanizados, pode favorecer a alienação e a precarização humana, reforçando a submissão à lógica de classes. Sua função ideal seria transmitir saberes sistematizados, como ciência, filosofia e artes, além de promover a compreensão da prática social e das relações sociais (BORGES, 2017).

No campo educacional, a teoria do capital humano, sob influência neoliberal, vincula desigualdade à falta de escolaridade, tratando a educação como investimento para produtividade e competitividade. Essa visão reforça o "cidadão produtivo", que gera valor rapidamente, legitimando a precarização e a flexibilização das leis trabalhistas. No Brasil, isso intensifica a exploração via mais-valia, enquanto a educação focada em "competência" reproduz desigualdades, afastando-se da solidariedade e da emancipação humana (CIAVATTA e FRIGOTTO, 2003).

A educação, em seu sentido mais amplo, abrange toda a vida do indivíduo e da humanidade, sendo essencial para promover mudanças radicais e romper a lógica do capital, rumo a um futuro emancipado (MÉSZÁROS, 2008). Essa visão é reforçada ao compreender que a educação é constitutiva do ser humano, pois o homem se humaniza a partir das relações sociais, transformando-se simultaneamente em educador e educando, o que destaca seu papel central no desenvolvimento individual e coletivo (BORGES, 2017).

Em contraponto à teoria do capital humano, a formação humana integral busca superar a divisão entre execução e planejamento do trabalho, integrando as dimensões técnica, científica e cultural. Para Ramos (2014), o trabalho é essencial para a produção de conhecimento e transformação da realidade, formando cidadãos críticos e autônomos. Essa abordagem, que une ensino técnico e geral, promove a construção do saber e a transformação social, engajando os indivíduos na melhoria das condições coletivas por meio do trabalho como princípio educativo e da pesquisa como prática pedagógica.

Integrar o trabalho à formação humana exige vincular a educação à realidade concreta, considerando as condições históricas e socioeconômicas. O trabalho, como vetor de transformação social, é base para uma educação que promova cidadania plena e justiça social, formando sujeitos críticos na construção de uma sociedade democrática (MACHADO, 2023).

Ciavatta (2005) defende a formação integrada como superação da divisão entre executar e pensar no trabalho, indo além da preparação operacional para garantir uma formação completa que permita a leitura do mundo e a atuação cidadã. O conceito de "omnilateralidade" complementa essa visão, propondo uma educação inclusiva e emancipatória que forma o ser humano em sua totalidade — física, mental, cultural, política e científico-tecnológica — superando desigualdades e limitações impostas pelas elites.

Com uma proposta singular de organização e gestão, as instituições que compõem a Rede Federal articulam realidades regionais e globais, gerando arranjos e tecnologias educacionais que respondem às demandas por desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essas instituições emergem como um marco nas políticas educacionais brasileiras, refletindo um projeto de nação mais justa social e economicamente. No contexto atual, representam o desafio de democratizar e produzir conhecimento, apontando para um novo caminho na educação (PACHECO, 2010).

A Rede Federal representa a materialização de uma política que visa superar a dualidade educacional no Brasil e promover uma formação cidadã ligada a um desenvolvimento autônomo. A Rede não constitui uma revolução, mas um progresso gradual no enfrentamento das relações de exploração capitalistas, refletindo os limites da estratégia democrática e popular que sustenta a educação pública no país (CASTRO e CICHACZEWSKI, 2023).

Sob a perspectiva da Abordagem das Capacitações de Amartya Sen (2010), o fornecimento de educação gratuita amplia as possibilidades da totalidade da população, expandindo suas capacitações. Dessa maneira, a política educacional de expansão Rede Federal de educação, aumenta as liberdades individuais e as capacitações dos cidadãos (PACHECO, 2010).

Dessa forma, esta seção teve como objetivo analisar a Rede Federal sob uma perspectiva histórica, destacando a sua relevância como instrumentos educativos de caráter emancipatório. A discussão enfatiza sua contribuição para a promoção de uma educação inclusiva e transformadora.

Na seção seguinte, será realizada uma revisão de literatura sobre a Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen. Essa abordagem constitui o referencial teórico central desta dissertação, uma vez que se alinha diretamente aos objetivos da Rede Federal, pois ambos compartilham concepções convergentes no que diz respeito à educação como um mecanismo de expansão das capacitações humanas, bem como à compreensão do processo educativo em sua dimensão mais ampla. A articulação entre a teoria de Sen e as práticas educativas das instituições ofertantes de educação superior da Rede Federal permite uma concepção que enxerga a educação como um vetor de desenvolvimento humano e social.

3.3 Conceitos e princípios da Abordagem das Capacitações

3.3.1 A Abordagem das Capacitações

Amartya Kumar Sen nasceu em Santiniketan, na Índia, em 1933. Ele lecionou na *Delhi School of Economics* e na *London School of Economics* entre 1971 e 1982. Posteriormente, foi professor de Filosofia e Economia em Harvard por mais de uma década. Sen obteve seu título de doutor em 1959, no *Trinity College* da Universidade de Cambridge, com uma tese sobre as escolhas de técnicas nas economias em desenvolvimento. Ele é amplamente reconhecido como a principal autoridade mundial em Teoria da Escolha Social e Economia do Bem-Estar (MARIN, 2005).

Em 1998, Sen foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia, principalmente por sua contribuição à Economia do Bem-Estar, destacando a importância das considerações morais nesse campo. Para Sen, grande parte dos problemas econômicos, especialmente na teoria do bem-estar, decorrem da ausência de estudos mais aprofundados sobre os valores morais. Suas ideias influenciaram análises e programas de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Desde a década de 1990, Sen tem contribuído na elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (MARIN, 2005).

Sen (1999) discorre sobre a concepção da economia, afirmando que ela teve duas origens distintas, ambas relacionadas à política: uma vinculada à ética e outra à engenharia. A abordagem da engenharia, desenvolvida por autores como Léon Walras, foca em questões logísticas, partindo de pressupostos sobre comportamentos humanos baseados em motivos simples e facilmente caracterizáveis.

Embora o estudo da economia esteja frequentemente associado à busca pela riqueza, Sen argumenta que, em um nível mais profundo, ele também se relaciona a outros campos do conhecimento, como ética e política. Nesse sentido, é inadequado dissociar a análise econômica de suas raízes filosóficas e morais. O autor ressalta que a economia, em última instância, deve se dedicar à avaliação e intensificação de objetivos mais básicos, como a liberdade e o bem-estar humano (SEN, 1999).

Sen (1999) observa que, ao longo do tempo, ocorreu um distanciamento entre a ética e a economia, afastando a disciplina de suas bases filosóficas originais. Ele enfatiza que questões éticas e morais devem ocupar um lugar central na economia moderna. No entanto, reconhece que a abordagem da engenharia também tem contribuições importantes a oferecer. Para Sen, é essencial restabelecer a interconexão entre essas duas origens, atribuindo à ética o devido papel na análise econômica.

O autor busca resgatar a moralidade no discurso econômico, que foi progressivamente perdida com a redução do conceito de bem-estar a meras utilidades. Para tanto, ele propõe uma abordagem que expanda a base informacional da análise econômica, indo além da renda ou das utilidades, para incluir as capacitações [capability] e os funcionamentos individuais (MARIN, 2005).

Em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2010), adota uma perspectiva que transcende o foco exclusivo no crescimento econômico, tradicionalmente associado ao aumento do Produto Nacional Bruto (PNB) e outros indicadores financeiros. Inspirado pelas ideias de Adam Smith, Sen desenvolve uma teoria que considera os seres humanos em sua complexidade e totalidade. Além disso, no livro *Sobre Ética e Economia*, Sen (1999) questiona postulados amplamente aceitos na literatura econômica, que sustentam o racionalismo econômico em termos estritos.

Segundo Sen:

O chamado “homem econômico”, que busca seus próprios interesses, é o que melhor representa o comportamento dos seres humanos, ao menos em questões econômicas? Por que deveria ser unicamente racional empenhar-se pelo autointeresse excluindo todo o resto? Evidentemente, pode não ser de todo absurdo afirmar que a maximização do autointeresse não é irracional, pelo menos não necessariamente, mas asseverar que tudo o que não for maximização do autointeresse tem de ser irracional parece absolutamente insólito (SEN, 1999, p. 17).

Segundo Sen (1999), as ideias básicas de justiça não são alheias aos seres sociais, que, embora se preocupem com seus próprios interesses, também possuem a capacidade de pensar nos membros da família, vizinhos, concidadãos e outras pessoas ao redor do mundo.

Sen (2010) apresenta uma teoria que amplia a visão utilitarista tradicional, utilizando o conceito de liberdade. Para o autor, a liberdade deve ser valorizada não apenas por sua capacidade de auxiliar na realização de objetivos, mas também por sua importância intrínseca, que vai além do valor dos resultados alcançados.

Sen (2010) analisa o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam. Segundo o autor, a abordagem utilitarista, que restringe a avaliação do bem-estar à renda, é insustentável devido à diversidade e à heterogeneidade dos seres humanos. Ele identifica pelo menos cinco fontes de variação que destacam essa heterogeneidade: (1) diferenças pessoais, (2) diversidades ambientais, (3) variações no clima social, (4) diferenças de perspectivas relativas e (5) desigualdades na distribuição dentro das famílias.

A base da argumentação de Sen está em sua oposição à visão tradicional da economia do bem-estar, cujo fundamento ético é o utilitarismo. Sua abordagem é composta por dois elementos centrais – os funcionamentos e as capacitações [capability] – e fundamentada em princípios ético-filosóficos, como a liberdade, as diversas motivações humanas, a multidimensionalidade

do bem-estar, a incompletude no ordenamento dos funcionamentos e a importância da discussão pública para a formação de valores sociais (MARIN, 2005).

Mendes (2000), na apresentação da obra *Desigualdade Reexaminada*, destaca que a perspectiva das capacitações é uma concepção de igualdade de oportunidades que enfatiza a liberdade substantiva que os indivíduos têm para conduzir suas vidas. Essa abordagem se concentra no que as pessoas podem efetivamente fazer ou alcançar, isto é, na liberdade de buscar seus objetivos. Segundo Mendes (2000), as “oportunidades reais” ou “substantivas” de que uma pessoa dispõe para realizar, entre outras coisas, objetivos ligados ao bem-estar (*well-being objectives*), são representadas pelo conceito de “capacitação”.

Oportunidades reais ou substantivas envolvem mais do que disponibilidade de recursos. Capacitações [capability] são poderes para fazer ou deixar de fazer (incluindo “formar”, “escolher”, “buscar”, “revisar” e “abandonar” objetivos), sem os quais não há escolha genuína. Também envolvem algo que poderíamos chamar de “acessibilidade” a recursos, que depende muito das habilidades e talentos que cada pessoa tem para usar alternativamente recursos. Não dispor de recursos limita não só as alternativas de meios que de fato se tem e de objetivos que deles dependem, como também os próprios objetivos e preferências que se formam durante a vida. Ser carente de habilidades e talentos consiste numa limitação da liberdade de ter e fazer escolhas (MENDES, 2000, p. 13).

Na economia tradicional, o bem-estar de uma pessoa é avaliado com base no seu domínio sobre bens e serviços. Esse pressuposto leva à ênfase na variável renda, já que esta determina o quanto uma pessoa pode consumir. Nesse contexto, cada indivíduo é concebido como portador de uma “função de bem-estar ou utilidade”, que traduz o nível de renda em nível de satisfação. Assim, a liberdade de uma pessoa é avaliada pela extensão do conjunto de oportunidades representadas por pacotes alternativos de bens e serviços. No entanto, oportunidades reais não são meramente parâmetros medidos pelos recursos disponibilizados às pessoas, mas sim funções cujos valores são influenciados por diversos fatores, como recursos, talentos, condicionamentos, direitos, expectativas, escolhas anteriores, consequências controláveis ou não de ações individuais ou coletivas, autoestima, poder de iniciativa, voz na comunidade e participação em processos decisórios (MENDES, 2000). Então, importa se há acesso a recursos, bem como o que as pessoas são capazes de ser e agir por meio deles, se há capacitação para transformar meios, recursos, em suma, de vivenciar uma vida que se considera digna.

Magalhães e Pinheiro (2020) abordam uma questão fundamental levantada por Sen em *Desigualdade Reexaminada*: como a desigualdade social deve ser avaliada? Quais aspectos ou condições pessoais devem ser considerados essenciais nessa análise? Segundo os autores, a resposta de Sen é que “as capacitações [capability] é que devem ser igualadas”. Dessa forma, os arranjos sociais são avaliados com base na extensão das liberdades, ou seja, nas “capacitações” [capability] que as pessoas possuem para atingir ou promover os funcionamentos que valorizam racionalmente. Assim, caso a equidade dos arranjos sociais seja um critério obrigatório, ela deve ser buscada no espaço multiforme das capacitações [capability].

De acordo com Mendes (2000), quanto maior o conjunto de oportunidades disponíveis a um indivíduo, maior é sua liberdade individual. No entanto, a tendência da economia tradicional é tratar a liberdade apenas de forma instrumental, como na Teoria do Consumidor, em que o valor da liberdade é determinado exclusivamente pelo valor da alternativa escolhida.

Ainda segundo Mendes (2000), existem deficiências nas abordagens tradicionais de bem-estar e liberdade. Em primeiro lugar, essas abordagens reduzem a variedade de impactos que um bem, serviço ou atividade pode ter sobre as pessoas, bem como a diversidade de usos que as pessoas podem fazer desses bens e serviços. Em segundo lugar, desconsideram o problema da conversão, ou seja, embora o bem-estar de uma pessoa esteja relacionado ao seu domínio sobre bens econômicos, as oportunidades e escolhas disponíveis não se limitam apenas ao seu orçamento ou à sua riqueza. Circunstâncias individuais, como idade e propensão a doenças, além de fatores sociais, como a estrutura familiar, afetam significativamente a conversão de características de bens e serviços em atividades, estados pessoais e oportunidades que permitem à pessoa realizar o que considera valioso.

Mendes (2000) também descreve o conceito de "funcionamentos", que em Sen é definido como os estados e ações que uma pessoa consegue realizar ao viver de determinada maneira. Esses funcionamentos são componentes essenciais para entender o bem-estar, pois refletem o que os indivíduos conseguem ser ou fazer em suas vidas.

A métrica do igualitarismo seniano baseia-se numa concepção pluralista do bem (ao contrário, por exemplo, da métrica utilitarista, que é dependente da redução de uma variedade de coisas, julgadas pelas pessoas como boas ou vantajosas, à medida unidimensional da utilidade (MENDES, 2000. p. 16).

A utilidade, seja na concepção de prazer ou satisfação de preferências, é apenas uma dentre as muitas interpretações possíveis do bem individual, negligenciando todas as demais informações que possam constituir a vida que alguém leva. O “*welfarismo*” define o “bem” exclusivamente com base na utilidade. Na *welfare economics*, há três interpretações tradicionais da utilidade: prazer, satisfação de preferências e representação numérica da escolha (“preferência revelada”) (MENDES, 2000).

Para Mendes (2000), uma ideia fundamental na teoria de Sen é que, na vida de qualquer pessoa, certas coisas possuem valor intrínseco, como estar livre de doenças evitáveis e ter oportunidades para desenvolver habilidades. Esses funcionamentos são supostamente mais importantes que outros, no sentido de que qualquer vida digna de ser vivida só se concretiza se eles forem realizados. Eles constituem a base da “vida boa”, ainda que também sejam meios para ampliar escolhas e liberdades. Assim, estar bem nutrido é considerado mais relevante do que obter alguma satisfação gustativa refinada. Desse modo, os funcionamentos básicos devem ser priorizados.

O êxito de uma sociedade deve ser avaliado primordialmente segundo as liberdades substantivas desfrutadas por seus membros. Essa abordagem difere do enfoque informacional de abordagens normativas tradicionais, que priorizam variáveis como utilidade, liberdade processual ou renda real. Ter mais liberdade para realizar coisas valorizadas é importante em si para a liberdade global do indivíduo e é essencial por favorecer a oportunidade de alcançar resultados valiosos (SEN, 2010).

A expansão da liberdade humana é tanto o principal fim quanto o principal meio do desenvolvimento. Segundo Sen (2010), as pessoas devem ser vistas como agentes ativamente envolvidos na construção de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas de programas de desenvolvimento. Nesse sentido, o Estado e a sociedade possuem papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacitações [*capability*] humanas, atuando como sustentadores, e não como provedores sob encomenda.

Para Sen, o “espaço” mais adequado para avaliação não está nas utilidades ou nos bens primários, mas nas liberdades substantivas — na capacitação de escolher uma vida que se tem razão para valorizar. O conceito de “funcionamentos” reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Já a capacitação [*capability*] consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é viável para o indivíduo, sendo entendida como

um tipo de liberdade: a liberdade de escolher diferentes estilos de vida, de acordo com suas preferências e valores (SEN, 2010).

Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher. O enfoque avaliatório dessa abordagem pode ser sobre os funcionamentos realizados (o que uma pessoa realmente faz) ou sobre o conjunto capacitário de alternativas que ela tem (suas oportunidades reais) (SEN, 2010, p. 105).

Para Robeyns (2000), a abordagem das capacitações de Amartya Sen apresenta elementos enraizados em Aristóteles, Adam Smith e Karl Marx. Os princípios centrais dessa abordagem são os funcionamentos e as capacitações [capability]. Os funcionamentos correspondem aos “seres e ações” de uma pessoa, enquanto as capacitações [capability] referem-se às “várias combinações de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar”. Segundo a autora, essa abordagem pode ser aplicada na mensuração da pobreza ou da desigualdade e também como uma alternativa à análise utilitarista tradicional de custo-benefício. Trata-se de uma perspectiva que pode ser utilizada para avaliações de eficiência.

Dessa forma, a Abordagem das Capacitações desenvolvida por Sen agrega uma riqueza conceitual construída a partir da ampliação de ideias postuladas pela teoria econômica tradicional. Na teoria seniana, o termo “capacitação” não corresponde ao significado ordinário da palavra, como quando se afirma que “a pessoa A é capaz de nadar”. Nesse contexto comum, a capacitação não implica oportunidade: uma pessoa pode ser capaz de nadar, mesmo sem ter a oportunidade de fazê-lo. No entanto, na abordagem de Sen, a “capacitação” abrange “oportunidade” e reflete liberdades substantivas. Assim, P é capaz de fazer X se, dada a oportunidade de fazer X, também puder escolher não fazê-lo (SEN, 2010).

Análogo ao conjunto orçamentário na teoria econômica tradicional, Sen descreve o “conjunto capacitário” como o conjunto de opções a partir do qual uma pessoa escolhe pacotes alternativos de funcionamentos. Esses pacotes são representados por vetores que indicam as “oportunidades reais” de uma pessoa. Diferentemente da abordagem *welfarista*, os funcionamentos na teoria seniana não podem ser comparados com base em uma única medida de satisfação, pois o bem individual não é reduzido a uma única dimensão. Os funcionamentos referem-se a “atividades” (como ver, comer) ou “estados de existência” (como estar bem nutrido, estar livre da malária ou não se envergonhar pela pobreza das roupas). Esses funcionamentos podem ser resumidos em “ações” (*doings*) e “estados” (*beings*) (SEN, 2010).

No que se refere à base informacional, um pressuposto fundamental da teoria de Sen é a necessidade de uma abordagem da desigualdade que utilize uma base informacional refinada, capaz de refletir a pluralidade de aspectos valiosos da vida. Isso contrasta com princípios normativos que, em geral, utilizam apenas um tipo de informação, como a utilidade. Sen também distingue entre os meios e os fins da liberdade. Há bens instrumentais, como os bens primários, recursos e renda real, que são meios para o bem-estar ou a liberdade. Por outro lado, há bens constituintes, como os funcionamentos e as liberdades para realizá-los, que são elementos essenciais da vida humana. Assim, a riqueza é instrumental, enquanto os funcionamentos e as liberdades são constituintes da vida boa (SEN, 2010).

3.3.2 A Abordagem das Capacitações e a Teoria do Capital Humano

Sen cita Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*, para defender a necessidade de ampliar a visão da economia tradicional: “A vida de ganhar dinheiro é empreendida sob compulsão, e a riqueza evidentemente não é o bem que procuramos, pois é apenas útil e por causa de outra coisa”. Nesse sentido, Sen argumenta que os níveis de renda real são importantes porque oferecem às pessoas oportunidades de adquirir bens e serviços e de alcançar padrões de vida melhores. Contudo, a renda frequentemente não é um indicador suficiente de aspectos essenciais, como a liberdade para viver uma vida longa, o potencial para evitar doenças evitáveis, a oportunidade de ter um emprego significativo ou de viver em comunidades pacíficas. Esses aspectos representam oportunidades que as pessoas valorizam e que nem sempre estão diretamente relacionadas à prosperidade econômica (SEN, 2010).

A análise econômica contemporânea passou a enfatizar o capital humano, ou seja, a qualidade produtiva dos seres humanos, que podem ser vistos como "capital", da mesma forma que o capital físico é considerado (SEN, 2010).

Correndo o risco de simplificação excessiva, pode-se dizer que a literatura sobre capital humano tende a concentrar-se na atuação dos seres humanos para a aumentar as possibilidades de produção. A perspectiva da capacitação humana, por sua vez, concentra-se no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem (SEN, 2010, p. 372).

O uso do conceito de "capital humano" – que se foca apenas em uma parte de um todo (uma parte importante relacionada à ampliação do cômputo dos "recursos produtivos") – realmente

necessita de suplementação, pois os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo (SEN, 2010).

Sen (2010) defende que deve haver uma ampliação no foco sobre o ser humano como capital, enfatizando que essa extensão é necessária e deve ser considerada como adicional e inclusiva, não uma alternativa à perspectiva do "capital humano". Além disso, destaca o papel instrumental da expansão das capacidades na geração da mudança social, conceito que amplia a noção puramente quantitativa, indo muito além da mudança econômica. De fato, o papel dos seres humanos, mesmo como instrumentos de mudança, pode transcender a produção econômica – foco tradicional do conceito de "capital humano" – e incluir o desenvolvimento social e político.

Ao buscar uma concepção mais integral do papel das capacitações humanas, precisamos levar em consideração: 1) sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; 2) seu papel indireto, influenciando a mudança social, e 3) seu papel indireto, influenciando a produção econômica (SEN, 2010, p. 377)

De acordo com Sen (2010), a perspectiva das capacitações [capability] incorpora cada uma dessas contribuições. Em contraste, o conceito de capital humano, amplamente aceito, é visto primordialmente sob o ponto de vista do terceiro papel. Assim, existe uma forte necessidade de ir além do papel limitado do capital humano, ampliando o foco ao conceber o desenvolvimento como liberdade.

Sen não apresenta uma lista definitiva de capacitações a serem consideradas, pois essa lista dependerá do objetivo do exercício em questão. Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baseia-se em uma lista mínima de capacitações básicas, com foco na consecução de uma qualidade de vida mínima básica, de uma maneira não contemplada por outras medidas tradicionais de desenvolvimento, como o produto interno bruto (PIB) *per capita*. O IDH, portanto, segue um propósito específico e, por isso, concentra-se em capacitações específicas (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

3.3.3 A Abordagem das Capacitações e a Diversidade Humana

A Abordagem das Capacitações compromete-se a assumir, na medida do possível, a profunda e multifacetada diversidade existente entre os indivíduos. Essa diversidade refere-se não apenas às diferentes quantidades de recursos possuídos por eles, mas, principalmente, às distintas

capacitações individuais de transformar esses recursos em funcionamentos valorosos. Como ponto de partida da abordagem seniana, o fator diversidade humana deve ser considerado antes mesmo de se iniciar a análise das desigualdades. Do ponto de vista operacional, esse fator influenciará a seleção das variáveis relevantes, bem como o alcance das taxas de conversão dos recursos (rendas, cestas de mercadorias) em capacitações (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

Sen (2001) argumenta que a importância da distinção entre buscar a igualdade em diferentes espaços está intimamente relacionada à natureza da diversidade humana. A força da pergunta “igualdade de quê?” repousa, em grande medida, no fato empírico de nossa dissemelhança em habilidades e inabilidades físicas e mentais, em vulnerabilidade epidemiológica, em idade, sexo e também nas bases sociais e econômicas de nosso bem-estar e liberdade.

Para Sen (2001), a igualdade é julgada comparando-se algum aspecto específico de uma pessoa, como a renda, riqueza, felicidade ou até direitos, com o mesmo aspecto de outra pessoa. Por esse motivo, o julgamento depende completamente da escolha da variável com a qual as comparações são feitas. A variável que a análise focaliza é denominada “variável focal” e é por meio dela que as pessoas diferentes são confrontadas.

Oportunidades iguais podem resultar em rendas bastante desiguais. Rendas iguais podem associar-se a diferenças significativas na riqueza. Riquezas iguais podem coexistir com graus de felicidade bem diferentes. A igualdade de felicidade pode estar associada a graus bastante diferentes de satisfação de necessidades. Uma igual satisfação de necessidades pode estar associada a diferentes liberdades de escolha. E assim por diante (SEN, 2001, p.31).

Os problemas da economia exigem a consideração de uma pluralidade de princípios. Assim, a Abordagem das Capacitações recorre a diferentes princípios para avaliar os estados de coisas (arranjos sociais, instituições, etc.), como: distribuição para os menos favorecidos, eficiência alocativa, justiça dos procedimentos decisórios, impacto das decisões nas gerações futuras e universalização de certas capacidades. Portanto, princípios de equidade em sentido estrito e preocupações distributivas fazem parte de um conjunto maior de princípios passíveis de avaliação social. Sen defende, assim, uma espécie de igualitarismo cuja métrica se baseia em uma concepção pluralista de bem, e não de forma unidimensional, como ocorre no utilitarismo, ao eleger a "utilidade" como a única dimensão apreciável da análise do bem-estar (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

Dados sobre mortalidade e sobrevivência podem ser utilizados para levantar questões acerca da natureza da desigualdade entre grupos raciais. Kliksberg e Sen (2010) exemplificam com os

afro-americanos. Segundo os autores, a extensão da pobreza dos negros nos Estados Unidos pode surpreender aqueles que tendem a analisar apenas aspectos econômicos, como a renda *per capita*. Ao comparar afro-americanos residentes em Harlem (uma área majoritariamente negra de Manhattan) com dados não apenas de brancos americanos, mas também de cidadãos da China, Kerala e Bangladesh, constatou-se que as chances de sobrevivência são muito piores para os negros em geral, e especificamente para os residentes de Harlem, em comparação a todos os outros grupos analisados. Ou seja, os homens negros do Harlem têm uma taxa de sobrevivência inferior até mesmo à do povo faminto de Bangladesh. Por outro lado, qualquer comparação em relação aos níveis de renda *per capita* coloca os moradores de Harlem à frente, exceto quando comparados aos brancos dos Estados Unidos.

Segundo Kliksberg e Sen (2010), se a privação relativa dos negros ultrapassa de forma significativa as diferenças de renda, a correção dessa desigualdade deve incluir políticas públicas que vão além da simples criação de oportunidades de renda para a população negra. É essencial abordar questões como serviços de saúde, educação, riscos da vida urbana e outros aspectos sociais e econômicos.

Na concepção de Kliksberg e Sen (2010), a informação sobre mortalidade possui: importância intrínseca, pois uma vida longa tem valor em si mesma; significado capacitador, visto que estar vivo é condição para o desenvolvimento das capacitações; e, relevância associativa, pois outras realizações estão negativamente relacionadas às taxas de mortalidade. Os autores destacam que a renda pessoal é um determinante básico de morte, sobrevivência e qualidade de vida, mas ela é apenas uma entre muitas variáveis que afetam a vida. Outras informações, como o ambiente epidemiológico em que o indivíduo vive, a disponibilidade de atendimento à saúde e o acesso a serviços sociais, formam uma rede de fatores que influenciam diretamente a vida e a morte das pessoas. Além disso, a informação sobre mortalidade revela o grau das desigualdades sociais, como as disparidades raciais.

Em sua obra, Sen (1999) cita W.A. Lewis, que, em *The Theory of Economic Growth*, defende que o objetivo do desenvolvimento é aumentar o “conjunto das escolhas humanas”. No entanto, de acordo com Sen, Lewis, ao concentrar sua análise nas avaliações quantitativas, como o crescimento do produto *per capita*, perde de vista a essência do desenvolvimento, que está na expansão das capacitações humanas e na criação de mais opções reais de escolha para as pessoas.

3.3.4 A Abordagem das Capacitações e a Educação

Glaserapp e Marin (2018) afirmam que ao desenvolverem habilidades de leitura, escrita e compreensão, os indivíduos se qualificam e tornam-se capazes de se inserir no mercado de trabalho, facilitando o acesso e o uso das informações disponíveis. Essa diversidade de funções desempenhadas pela educação orienta a análise para o campo da liberdade; a possibilidade de escolher qual ou quais dessas funções realizar corresponde ao exercício da liberdade do ser em sua forma efetiva. A inter-relação entre educação e liberdade remete ao enfoque da Abordagem das Capacitações, que considera a liberdade como elemento central para a avaliação do bem-estar individual.

A provisão da educação pelo Estado pode ser vista como a criação da dotação para aqueles que não têm os recursos necessários para acessar a educação, para pagar os professores, o material escolar e o transporte. Criada a oportunidade, o indivíduo pode ter a liberdade para acessá-la e, assim, buscar a realização dos funcionamentos relacionados à educação (GLASENAPP e MARIN, 2018 p. 110).

Sob a perspectiva da abordagem das capacitações, Hoffman (2006) discorre sobre o papel da educação, enfatizando que este é múltiplo e complexo. Com o objetivo de expandir de forma plena a liberdade substantiva dos indivíduos, para que possam viver a vida que valorizam e melhorar suas escolhas reais, a educação deve ser compreendida como fundamental para outras capacitações. Uma abordagem mais ampla seria o conceito de acesso equitativo à educação, que melhore especificamente as capacitações. A educação precisa considerar a inter-relação entre ensino, aprendizagem e desenvolvimento humano. Através da educação, os indivíduos devem ser orientados a desenvolver capacitações que lhes permitam pensar de forma crítica e criativa, resolver problemas, tomar decisões informadas, enfrentar e gerir novas situações e se comunicar de forma eficaz. Dessa maneira, os conteúdos, processos e contextos educativos devem ser de tal qualidade que conduzam a resultados de aprendizagem específicos sob a forma de capacitações.

Glaserapp e Marin (2018) afirmam que o maior nível de escolaridade e de conhecimento que uma pessoa é capaz de adquirir eleva sua compreensão da realidade e fornece a base para que o indivíduo possa alterar por si mesmo aquilo que lhe impede de levar a vida que valoriza. Sobre a relevância da educação na vida das pessoas, as autoras ratificam que ela significa criar oportunidades para expandir liberdades.

Os níveis de educação desempenham um papel estratégico para países, famílias e indivíduos, pois maior êxito educacional resulta em melhores oportunidades para as famílias e uma renda diferenciada para os indivíduos. Por outro lado, além do impacto no trabalho, os autores destacam que um aspecto-chave das desigualdades que afetam índices de saúde é a educação. A acumulação de capital educacional impacta diretamente as taxas de mortalidade infantil, o tratamento com a alimentação da criança, seu peso e a expectativa de vida (KLIKSBERG e SEN, 2010).

Portanto, a educação representa por si só, um objetivo, pois se trata de uma via de mobilização e realização de algumas das mais ricas potencialidades do ser humano. Para os jovens, todo o valor gerado pelo processo educacional torna-se ainda mais significativo, pois suas experiências educacionais, além de condicionarem sua vida futura no trabalho, influenciarão na formação de seu capital de relacionamentos, culminando em um cenário de inclusão social, familiar e de correlações interpessoais (KLIKSBERG e SEN, 2010).

Kliksberg e Sen (2010), no livro *As pessoas em primeiro lugar*, discorrem sobre o cenário da América Latina, destacando que desistência, repetência e atraso escolar se concentram nos setores de renda inferior da população, havendo uma grande distância entre esses setores e os estratos de renda superior. As causas da desistência estão, em grande medida, relacionadas a fatores concretos, como a precariedade de renda, que obriga os jovens a abandonar os estudos e iniciar um trabalho para ajudar na renda familiar, além da falta de apoio familiar aos jovens.

Para Kliksberg e Sen (2010), o passo mais elementar para que haja uma melhoria nas condições de vida de uma geração para outra é o avanço educacional. Embora a educação por si só não garanta a inserção concreta no mercado de trabalho, um nível de escolaridade de pelo menos doze anos aparece como uma condição básica para o ingresso nesse mercado.

3.3.5 A Abordagem das Capacitações e as Políticas Públicas

De acordo com Souza (2003), a definição mais conhecida de política pública é a de Harold Laswell em seu livro *Politics: who gets what, when, how* de 1936/1958, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. A criação, implantação, execução, avaliação e expansão das políticas públicas têm como justificativa central o combate às causas da privação da liberdade

que impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha pelos indivíduos (KUJAWA e ZAMBAM, 2017).

Nas análises acerca do desenvolvimento dos países, dos arranjos sociais, dos padrões de vida, do bem-estar, da pobreza, dos fundamentos da justiça e da desigualdade, entre outros aspectos, o conjunto de informações utilizado pela abordagem seniana tende a ser consideravelmente mais amplo do que aquele usualmente empregado em abordagens tradicionais de avaliação social. A diferença reside no fato de que a abordagem de Sen leva em conta aspectos da vida das pessoas – como suas capacitações e liberdades –, frequentemente negligenciados em outras análises. Essa abordagem não se restringe às informações fornecidas por variáveis-meio, como renda, riqueza e outros bens, mas enfatiza conceitos-chave com amplo escopo de aplicação, como liberdades, multidimensionalidade, base informacional, espaço público e condição de agente (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

O problema distributivo torna-se grave quando certas desvantagens pessoais – baixa renda, baixo nível de alfabetização, condições de saúde precárias, baixa autoestima, entre outras – se reforçam mutuamente, criando um círculo vicioso que perpetua a exclusão de certos grupos dos principais benefícios do desenvolvimento econômico. É essencial garantir a todos os indivíduos certas capacitações fundamentais, como educação básica, serviços médicos essenciais e redes de proteção social (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

Sen (2010) discute sobre as políticas públicas e enfatiza que elas não apenas têm o papel de implementar prioridades sociais, mas também funcionam como instrumentos que facilitam e garantem o debate público. O alcance e a qualidade das discussões públicas podem ser ampliados por meio de diversas políticas públicas, como a liberdade de imprensa, a independência dos meios de comunicação, a expansão da educação básica, o aumento da independência econômica e outras transformações sociais e econômicas que promovam a participação cidadã.

Para a construção de políticas públicas, é fundamental a existência de um arcabouço estatal. Nesse contexto, Sen (2010) afirma que a democracia deve ser vista como um criador de um conjunto de oportunidades, e o uso dessas oportunidades exige uma análise distinta, que aborde tanto a prática democrática quanto os direitos políticos. As realizações da democracia dependem não apenas das regras e procedimentos adotados e protegidos, mas também de como as oportunidades são utilizadas pelos cidadãos.

Dessa maneira, esta seção se propôs a fazer uma explanação do referencial teórico utilizado nesta dissertação ao discorrer sobre a Abordagem das Capacitações.

O capítulo seguinte é dedicado a análise do cenário brasileiro e apresenta indicadores étnico-raciais que têm por objetivo mostrar quão díspares ainda se encontram as estatísticas de educação de indígenas e negros quando comparados aos de pessoas brancas e como essa diferença se expande para outras áreas da vida das pessoas como rendimentos e pobreza.

4 PANORAMA BRASILEIRO: DESIGUALDADES ÉTNICO-RACIAIS

Este capítulo está organizado em duas seções. Na primeira é apresentada uma breve conceituação da questão da cor ou raça e etnia no Brasil com o objetivo de elucidar o uso das palavras utilizadas. Na segunda seção são apresentados indicadores da população, de educação, padrão de vida e distribuição de rendimentos, com base nos dados provenientes dos Censos Demográficos de 2010 e de 2022, do Censo Indígena de 2022 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD contínua), 2º trimestre do ano de 2022, ambas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4.1 Cor ou raça e etnia como categorias de classificação

Como destacado por Osório (2003), no primeiro censo oficial brasileiro, em 1872, as categorias raciais eram: preto, pardo, branco e “caboclo” (indígena). No censo de 1890, o termo “pardo” foi substituído por “mestiço”. Os censos seguintes omitiram a variável racial até 1940, quando a cor voltou a ser registrada, retomando categorias semelhantes às de 1872, com o termo “pardo” substituindo “mestiço” e a inclusão da categoria “amarela” devido à imigração asiática. De 1940 a 1991, a classificação baseava-se apenas em “cor”. A partir de 1991, com a adição da categoria “indígena”, a classificação passou a ser de “cor ou raça”, consolidando as cinco categorias atuais.

A Pnad foi implementada no final da década de 1960, mas apenas em 1976 incluiu a variável “cor” dos entrevistados. Entre 1977 e 1981, e em 1983, essa informação foi omitida. Nos anos de 1982, 1984, 1985 e 1986, a cor foi coletada em boletins temáticos suplementares. A partir de 1987, passou a integrar o questionário básico da Pnad. Em 1992, o sistema classificatório foi ampliado para incluir a categoria “indígena”, adotando a designação “cor ou raça”. Assim como no censo, a informação de “cor ou raça” na Pnad é obtida por meio de autodeclaração dos entrevistados (OSÓRIO, 2003).

Nas coletas de dados domiciliares dos censos demográficos, o pertencimento étnico-racial é investigado com base na autoidentificação, em que cada informante declara ao IBGE sua percepção sobre sua cor ou raça. O mesmo critério é aplicado para a identificação étnica indígena. A pergunta sobre cor ou raça não se restringe a aspectos fenotípicos, pois os critérios de classificação podem variar, incluindo origem familiar, cor da pele, traços físicos, etnia e pertencimento comunitário. As cinco categorias estabelecidas (branca, preta, amarela, parda e

indígena) podem ser interpretadas de maneira diversa pelos informantes. Ressalta-se que o IBGE adota o conceito de “raça” como uma construção social, e não biológica (IBGE, 2022).

Dessa maneira, a categoria "branca" inclui autodeclarados brancos; "preta", autodeclarados pretos; "amarela", pessoas de origem oriental (japonesa, chinesa, coreana, etc.); "parda", autodeclarados pardos ou com mistura de duas ou mais cores/raças; e "indígena", autodeclarados indígenas, independentemente de residirem em terras indígenas ou áreas quilombolas (IBGE, 2022).

Raça é um constructo teórico historicamente utilizado para exclusão e hierarquização, legitimando práticas escravistas, eugênicas e colonialistas. Posteriormente, movimentos sociais a resignificaram como instrumento de luta por direitos e redistribuição. Hoje, raça é um conceito analítico crucial para evidenciar desigualdades, valorizar identidades, combater o racismo e promover transformações sociais (MACHADO; OLIVEIRA; SENKEVICS, 2016).

A noção de cor, social e culturalmente construída, deve ser problematizada, pois, embora designe classificação racial, está intrinsecamente ligada à ideologia por trás das categorias raciais. Cor e raça são inseparáveis, sendo "cor" uma categoria nativa historicamente usada para diferenciar grupos sociais. Alguns teóricos propõem substituir raça ou cor por etnia, que se refere a grupos com identidade cultural compartilhada. No entanto, etnia não abrange plenamente as relações raciais, como as entre brancos e negros, marcadas por hierarquias sociais que o conceito de raça melhor explicita e problematiza (MACHADO; OLIVEIRA; SENKEVICS, 2016).

A classificação racial brasileira é única e reflete a história nacional. Não há um padrão internacional para raças ou etnias, pois cada país define seus conceitos com base em sua trajetória social. Organismos internacionais respeitam essa diversidade, adotando categorias locais em pesquisas. Enquanto o censo brasileiro investiga "cor ou raça", na Índia, o foco é a religião; na Inglaterra, o uso do galês; e nas Ilhas Maurício, o grupo linguístico ancestral (OSÓRIO, 2003).

4.2 Análise da desigualdade étnico-racial no país

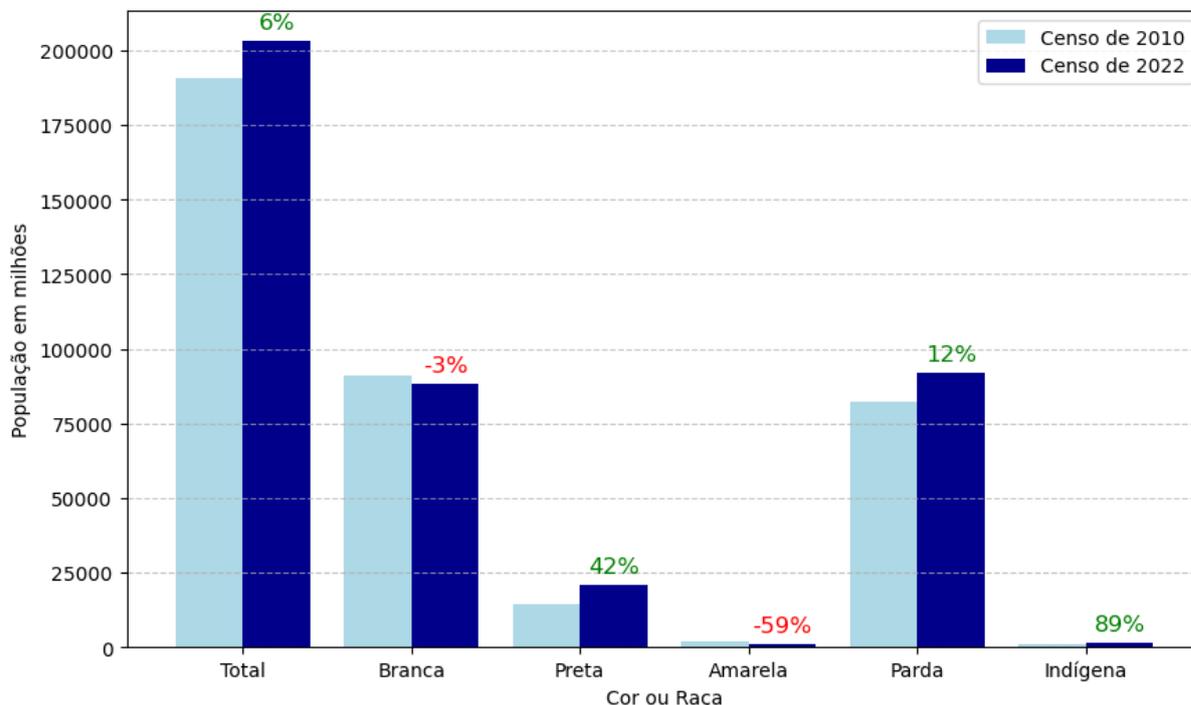
A abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen, oferece um marco conceitual que destaca como as desigualdades impactam as oportunidades de vida e as liberdades substantivas dos indivíduos.

Segundo Sen (2010), o desenvolvimento humano deve ser entendido não apenas como a provisão de recursos ou utilidades, mas como a expansão das liberdades individuais, permitindo que as pessoas escolham uma vida que valorizem.

Os dados apresentados a seguir buscam reforçar a legitimidade da Lei de cotas ao evidenciar as desigualdades persistentes na população brasileira, analisadas sob uma perspectiva histórica e amparados pela Abordagem das Capacitações. Essas informações têm como objetivo servir de parâmetro para avaliar em que medida os negros e os indígenas, em 2022, ainda enfrentam desvantagens em relação aos brancos no que tange à educação no país.

Assim, a análise dos dados ultrapassa a mera mensuração estatística, conectando-se aos conceitos centrais da Abordagem das Capacitações. As desigualdades observadas não são apenas restrições econômicas ou sociais, mas limitações à liberdade humana, impedindo que amplos setores da sociedade acessem as alternativas necessárias para escolher e alcançar estilos de vida que considerem valiosos.

Gráfico 1 - População por cor ou raça e etnia - Brasil - 2010 e 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Hoffmann e Jesus (2020), ao analisarem dados de 2001 a 2015 identificaram um crescimento da população negra no período. Os autores concluíram que 90,9% desse aumento foi devido a mudança na autoidentificação racial, enquanto 9,1% estão ligados a fatores como fecundidade e identificação racial ao nascer.

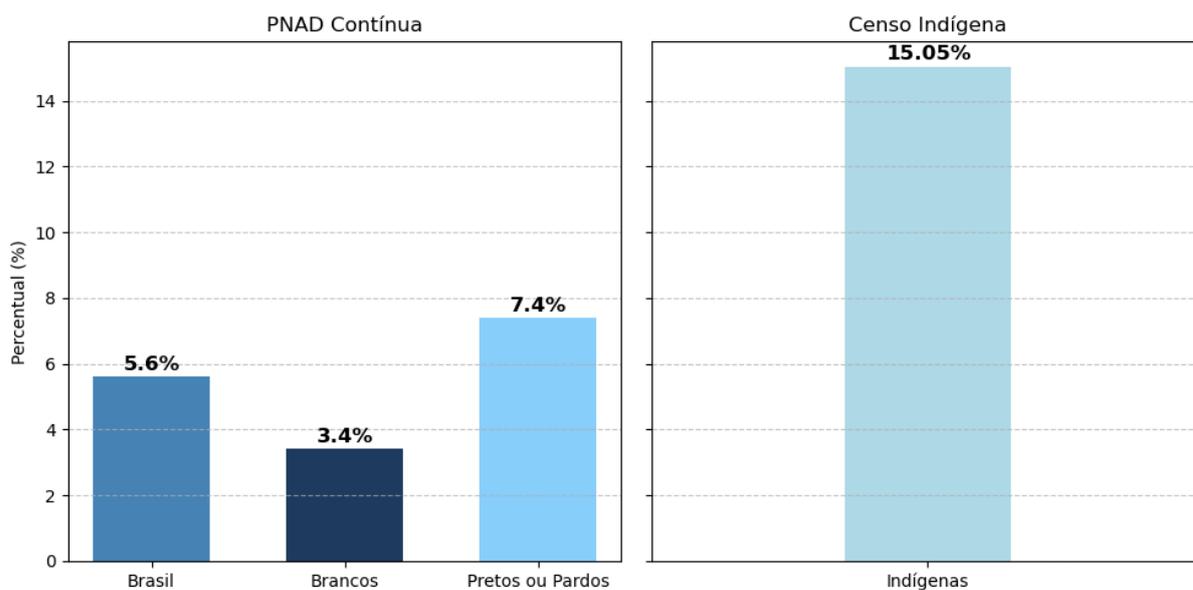
O gráfico 1 apresenta a população brasileira em números absolutos, bem como a variação percentual por cor ou raça e etnia entre os Censos de 2010 e 2022 com destaque em verde para os acréscimos percentuais e em vermelho para os decréscimos percentuais. Nesse intervalo, a população total do país cresceu 6%, ocorrendo uma diminuição das populações branca e amarela.

Por outro lado, observou-se um aumento populacional das pessoas de cor ou raça preta e também das pardas. Segundo o Censo Demográfico de 2022, pela primeira vez desde 1991, a maioria da população brasileira se autodeclarou parda. Esse resultado representa uma mudança demográfica relevante, com isso, o Brasil deixa de ser um país de maioria branca (IBGE, 2023).

No que se refere a população indígena, esta teve um crescimento expressivo entre 2010 e 2022. Esse aumento se deve principalmente a mudanças metodológicas no Censo 2022, como a

ampliação da pergunta “você se considera indígena?” Para áreas fora das terras indígenas, incluindo territórios delimitados pela Funai, agrupamentos identificados pelo IBGE e outras localidades com presença indígena. Cerca de 27,6% da população indígena se declarou por essa pergunta. Além disso, o número de Terras Indígenas aumentou de 505 para 573 no período (IBGE, 2024).

Gráfico 2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça e etnia - Brasil - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022 e Censo Indígena, 2022.

Segundo os indicadores do Censo Demográfico de 2000, a taxa de analfabetismo entre negros maiores de 15 anos era de 18,7% em todo o Brasil. Essa incidência do analfabetismo nos anos 2000 representa a continuidade de uma série histórica na qual, pelo menos desde a segunda metade do século XX, o percentual de negros analfabetos sempre esteve nitidamente acima do mesmo indicador entre a população branca (PAIXÃO, 2004).

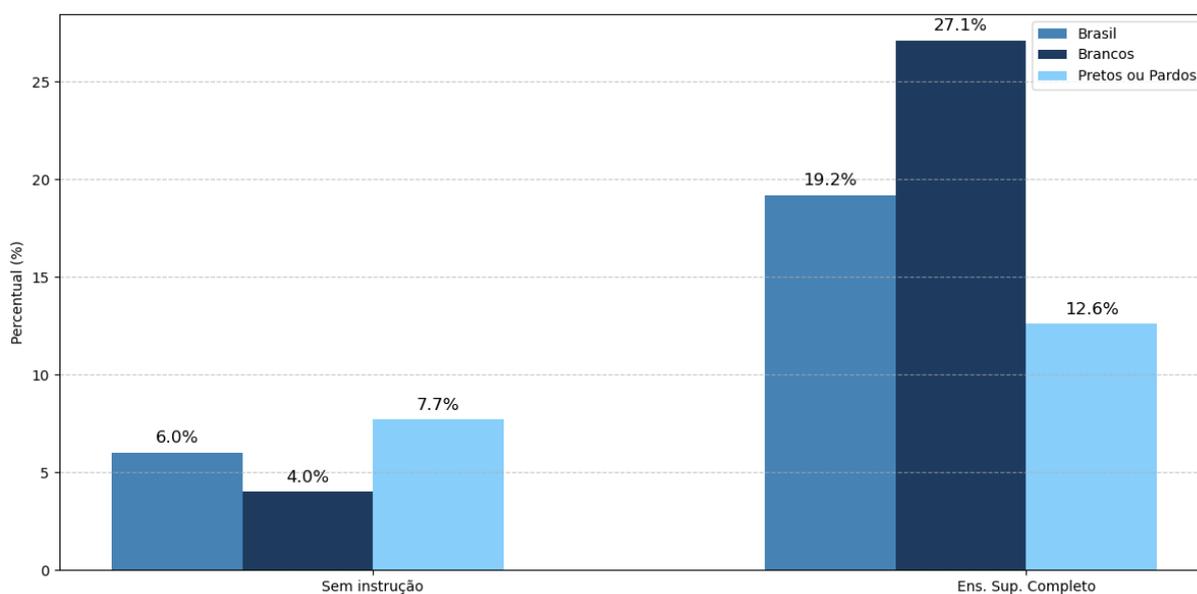
Com base nos dados do gráfico 2, percebe-se que o percentual de negros analfabetos ainda é superior ao percentual de brancos, corroborando o estudo de Paixão (2004). Para Paula (2024), essas disparidades podem ser atribuídas, em parte, às persistentes desigualdades regionais e

raciais no Brasil. Ao analisar a distribuição demográfica por raça em relação ao analfabetismo, fica evidente que as populações pretas e pardas são as mais afetadas.

A PNAD contínua não apresenta dados para os indicadores de analfabetismo entre indígenas e amarelos, mas, em 2022, o IBGE mostrou, a partir do Censo Indígena, que a taxa de analfabetismo entre esse contingente populacional foi 15,05%, percentual expressivamente superior ao observado entre a população branca e negra.

Dos resultados para a população indígena, Sen e Anand (1997) apud Glasenapp e Marin (2018) são enfáticas a afirmarem que o analfabetismo é uma forma de privação educacional e a proporção da população que não sabe ao menos ler e escrever serve como parâmetro dessa privação no grupo que está sendo analisado. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de políticas de ação afirmativa. Tratam-se de intervenções estatais que visam garantir direitos sociais não integralmente assegurados pela sociedade. No âmbito político, tais programas emergem da crescente compreensão de que a busca por igualdade concreta não se limita à aplicação uniforme de regras jurídicas para todos. É essencial adotar medidas específicas que considerem as particularidades de minorias e grupos em desvantagem (PACHECO e SILVA, 2006).

Gráfico 3 - População de 25 anos ou mais de idade sem instrução e com nível superior completo, por cor ou raça – Brasil - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022.

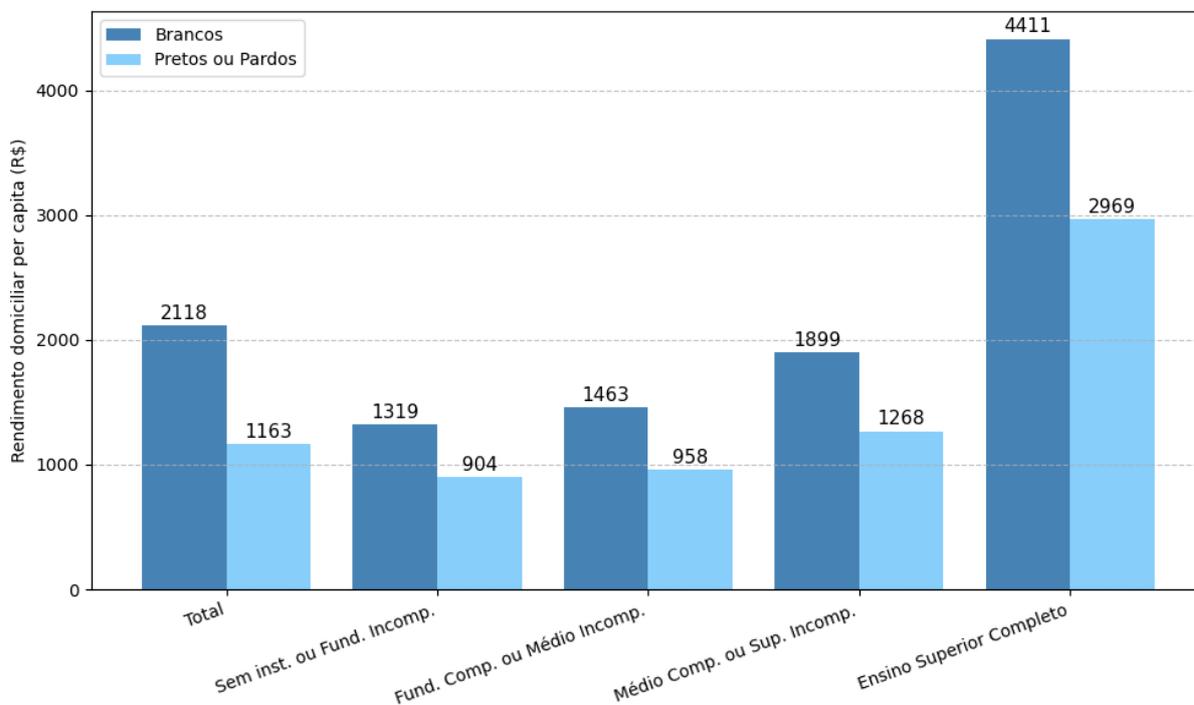
No final do século XX, a população brasileira com mais de 25 anos possuía, em média, cerca de seis anos de escolaridade. Em 1999, a diferença na escolaridade entre brancos e negros era de 2,3 anos. No entanto, as desigualdades mais marcantes se manifestavam nos níveis educacionais mais altos: no ensino superior, 89% dos jovens brancos entre 18 e 25 anos não haviam ingressado na universidade, enquanto esse percentual era ainda mais expressivo entre os jovens negros da mesma faixa etária, chegando a 98%. Esses números indicavam a quase inexistência de acesso ao ensino superior para essa população (HENRIQUES, 2001).

O gráfico 3 exibe o nível de instrução no Brasil para pessoas com 25 anos ou mais, considerando dois parâmetros: "sem instrução" (indivíduos que nunca frequentaram a escola ou que não concluíram o 1º ano do ensino fundamental, conforme o IBGE) e "ensino superior completo". Nota-se que os indivíduos brancos são minoria entre aqueles sem instrução, mas constituem a maioria entre os que concluíram o ensino superior.

Dessa forma, em 2022, mais de duas décadas após o diagnóstico educacional feito por Henriques (2001) e uma década após a implementação da Lei de cotas (2012), percebe-se um aumento no acesso de pessoas negras ao ensino superior. No entanto, as disparidades entre brancos e negros ainda são significativas.

Esses dados demonstram avanços importantes, mas também evidenciam a permanência de desigualdades estruturais no sistema educacional brasileiro. No que se refere aos dados sobre indígenas, a falta de informações em vários indicadores dificulta a análise da evolução ou involução de seu panorama.

Gráfico 4 - Rendimento domiciliar *per capita* médio por cor ou raça e por nível de instrução - Brasil - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022.

Nota técnica do IPEA com dados de 2005, mostrou o rendimento do trabalho por nível educacional segundo cor/raça para o Brasil. Segundo os autores, a população branca que possui pelo menos 15 anos de estudo, auferia R\$ 2601,00 enquanto a população negra com o mesmo nível educacional que a branca recebia rendimentos inferiores, atingindo R\$ 1798,00. Portanto, a população negra ganhava cerca de 69,12% do que a branca recebia mesmo possuindo o mesmo nível educacional (FONTOURA; PINHEIRO; SOARES, 2007).

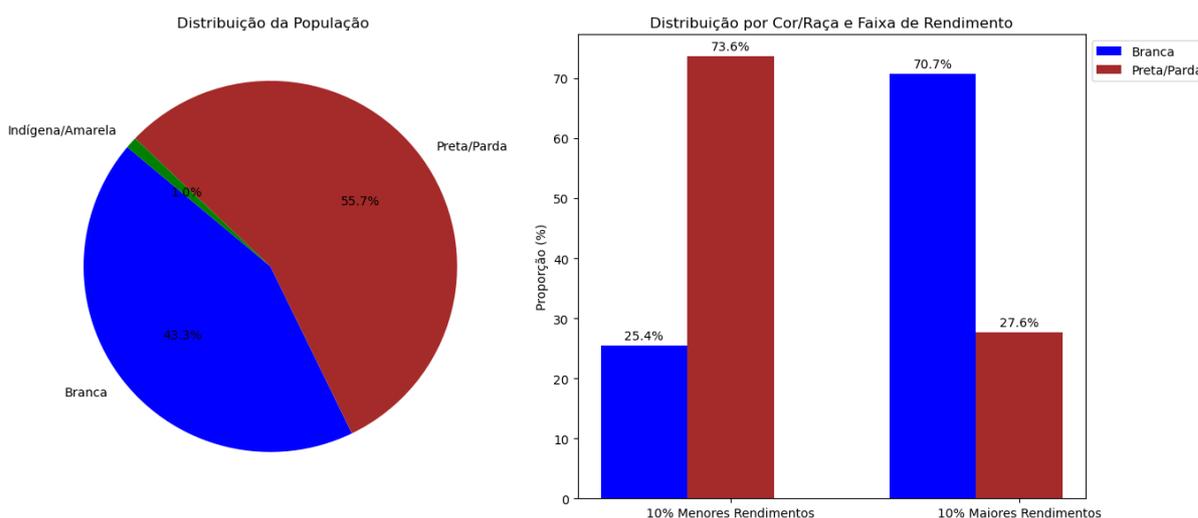
Araújo e Lombardi (2013) em estudo sobre diferenciais de rendimento sob aspectos raciais, mostraram que as mulheres negras ganhavam menos independentemente do tipo de escolaridade que possuíam e a discriminação de rendimentos tornava-se mais aguda quanto maior fosse o nível de instrução.

Essa tendência histórica ainda se mantém na atualidade, como evidenciado no gráfico 4, que apresenta os rendimentos domiciliares *per capita* médios por cor ou raça, desagregados por nível de instrução, no Brasil em 2022. Observa-se que, em todos os níveis de escolaridade, as pessoas brancas possuem rendimentos superiores aos das pessoas negras, e essa desigualdade

se acentua à medida que o nível de instrução aumenta. No caso do ensino superior, por exemplo, a população negra recebe apenas 48,56% do rendimento auferido pela população branca.

Para que todos sejam livres, no sentido apresentado pela Abordagem das Capacitações, o Estado precisa garantir o direito de acesso aos recursos educacionais e assegurar que as diferenças humanas sejam respeitadas (DINIZ, 2016). A educação deve ser universalizada, não discriminatória e garantida em lei. É preciso também que haja efetividade no convívio com a diversidade, seja socioeconômica, étnico-racial, cultural ou de qualquer espécie para que as raízes discriminatórias possam ser gradualmente enfraquecidas e cessem disparidades entre pessoas que possuem o mesmo nível de instrução como as mostradas no gráfico 4.

Gráfico 5 - Distribuição da população por cor, raça ou etnia e por faixa de rendimento entre os 10% com menores rendimentos domiciliares *per capita* e entre os 10% com maiores rendimentos domiciliares *per capita* por cor ou raça - Brasil - 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022.

Henriques (2001), em estudo utilizando dados da PNAD até o ano de 2009, mostrou que a população negra se concentrava no segmento de menor renda *per capita* da distribuição do país representando 70% dos 10% mais pobres da população.

A PNAD de 1999 mostrou que entre o décimo mais rico da renda nacional, somente 15% da população é negra. (HENRIQUES, 2001).

O reconhecimento de que a maioria dos negros pertence aos segmentos de menor renda *per capita* e que os negros ricos são menos ricos que os brancos ricos nos permite derivar uma clivagem socioeconômica que pode traduzir-se em dois mundos: um “Brasil branco” mais rico e mais desigual e um “Brasil negro” mais pobre e mais equânime. Podemos, portanto, construir dois mundos hipotéticos – o Brasil da

população branca e o Brasil da população negra. O “Brasil branco” é cerca de 2,5 vezes mais rico que o “Brasil negro”. Ao longo de toda a distribuição, sem exceção, a renda média dos brancos é maior que a renda média dos negros presentes no mesmo quantil de suas respectivas distribuições. Isto é, a renda média dos 10% mais pobres entre os brancos é superior à renda média dos 10% mais pobres entre os negros, e esta diferença em favor dos brancos se repete até alcançarmos os indivíduos mais ricos das duas populações (HENRIQUES, 2001 p. 20).

Por meio do gráfico 5, verifica-se que a desigualdade racial observada por Henriques (2001), ainda pode ser vista, pois 73,6% da população que auferes os 10% menores rendimentos no Brasil são negros em 2022. Ainda, considerando o décimo mais rico da renda nacional, 27,6% das pessoas são negras. Dessa maneira, pode-se observar que os negros vêm acessando mais renda, quando comparados aos dados do estudo realizado por Henriques (2001), porém ainda há uma distância muito grande de rendimentos entre brancos e negros.

Para Henriques (2001), os principais determinantes da pobreza observada no Brasil estão associados, sobretudo, à desigualdade na distribuição de recursos, e não propriamente à escassez de recursos. Isso significa que o Brasil, tanto em termos absolutos como em relação aos diversos países do mundo, não pode ser considerado um país pobre, mas, sem dúvida alguma, deve ser considerado um país extremamente injusto. Nascer negro no Brasil está relacionado a uma maior probabilidade de crescer pobre.

O preconceito contra a comunidade negra permanece profundamente enraizado no subconsciente e na subjetividade de indivíduos e instituições, manifestando-se em ações discriminatórias cotidianas, mensuráveis e evidentes. As disparidades educacionais são um exemplo disso e evidenciam a persistência do racismo estrutural em múltiplas esferas da sociedade brasileira (LAUXEN; MADALUZ; SILVA, 2023).

Dessa forma, evidencia-se através do gráfico 5 a persistência da desigualdade racial no Brasil. A população negra, embora constitua a maioria no país, encontra-se predominantemente concentrada nos estratos inferiores da distribuição de renda, enquanto os indivíduos brancos predominam nos segmentos de maior riqueza. Tal desigualdade pode perpetuar ciclos de pobreza e restringir a mobilidade social para a população negra, reforçando a necessidade de intervenções estruturais para promover equidade.

A perspectiva da Abordagem das Capacitações vê a educação além do seu papel como capital humano. De acordo com Sen, a educação não serve apenas para tornar o trabalhador mais produtivo, como parece ser o objetivo dos economistas neoclássicos. A finalidade da educação

é tornar o ser humano livre e autônomo. Dessa maneira, a pobreza não é vista apenas como insuficiência de renda, mas também como limitação aos sistemas de saúde, ensino, privações de liberdade, entre outros (PACHECO, 2010).

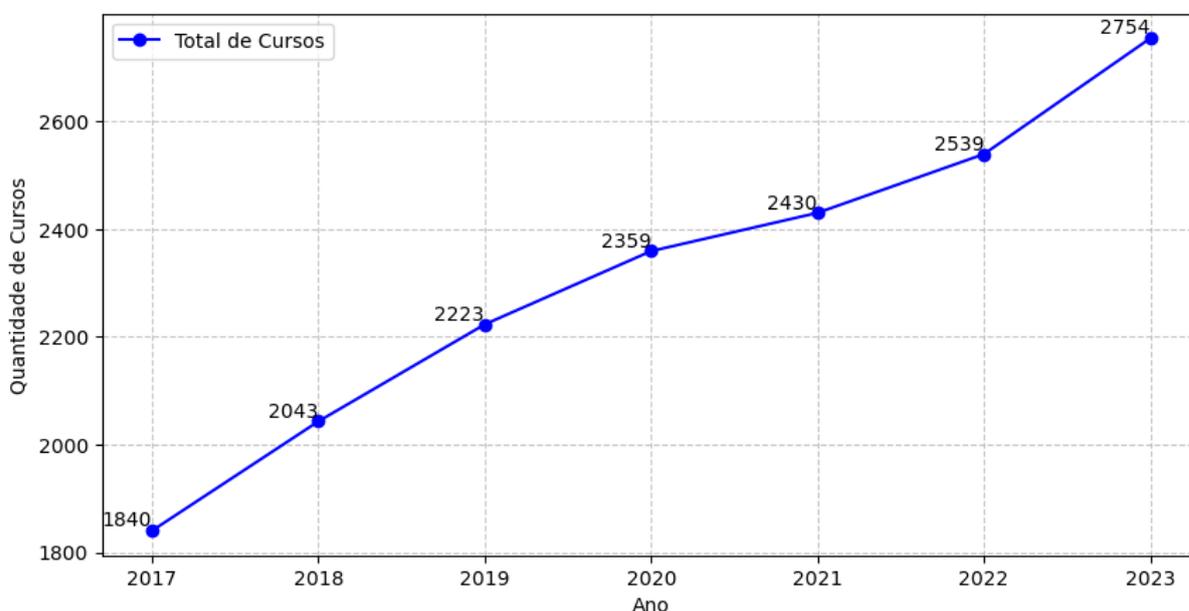
Este capítulo teve como objetivo ampliar a compreensão sobre o cenário brasileiro evidenciando as persistentes disparidades entre as populações branca, negra e indígena.

O próximo capítulo propõe-se a examinar dados das instituições que compõem a Rede Federal que ofertam cursos superiores que são os Institutos Federais e os Cefets, com foco no perfil de ingressantes e concluintes, a fim de analisar em que medida essas instituições refletem a diversidade étnico-racial do Brasil, como têm contribuído para a inclusão efetiva das populações negra e indígena na educação superior e se a meta imposta pela Lei de cotas de reserva de no mínimo 50% das vagas para cotas está sendo atendida.

5 REDE FEDERAL: ANÁLISE DOS CURSOS SUPERIORES DOS INSTITUTOS FEDERAIS E CEFETS NO PERÍODO DE 2012 A 2023

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Cefets, abrangendo o período de 2012 a 2023. A análise a seguir examinará dados referentes a ingressantes e concluintes dos cursos superiores de graduação, tanto presenciais quanto a distância, oferecidos por essas instituições em âmbito nacional durante o supracitado período.

Gráfico 6 - Institutos Federais e Cefets - Quantitativo de Cursos de Graduação presenciais e a distância - 2017 a 2023

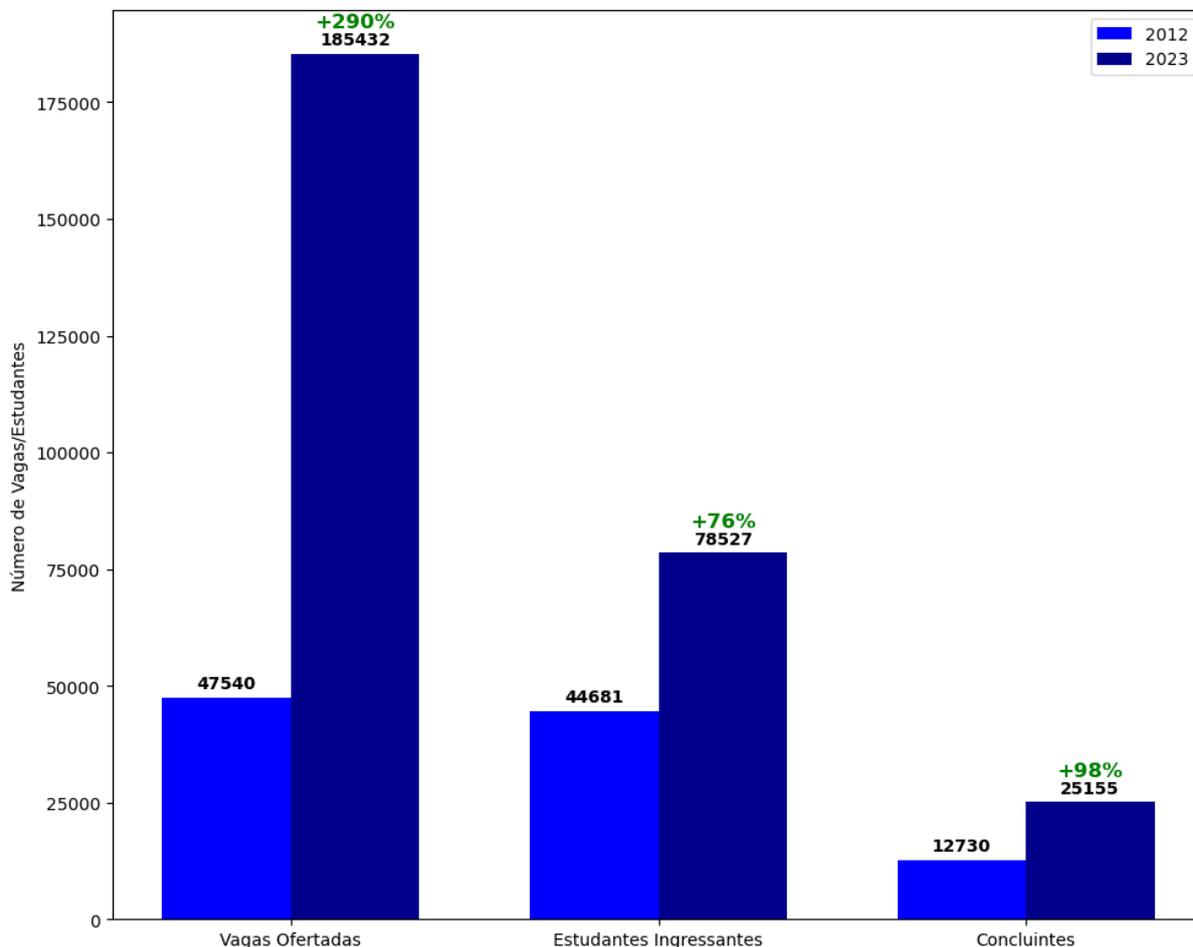


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Nilo Peçanha - 2017 - 2023

O gráfico 6 ilustra a evolução do número de cursos de graduação, tanto presenciais quanto a distância, oferecidos pelos Institutos Federais (Ifs) e Cefets em todo o Brasil no período de 2012 a 2023. Durante esse intervalo, essas instituições promoveram um expressivo crescimento de 49,67% na oferta de cursos de graduação, refletindo uma significativa expansão do ensino superior no país.

A supracitada evolução sugere uma possível associação com a maior expansão da história da Rede Federal, ocorrida durante os governos Lula e Dilma. Nesse período, foram criados 214 campi entre 2005 e 2010, e 208 entre 2011 e 2016, além da incorporação de outras 92 unidades. Atualmente, a Rede Federal conta com 682 unidades (BRASIL, 2024).

Gráfico 7 - Institutos Federais e Cefets - Quantitativo de vagas ofertadas, estudantes ingressantes e concluintes e suas variações percentuais nos Cursos de Graduação presenciais e a distância - 2012 e 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP - Sinopse da Educação Superior - 2012-2023

De 2009 a 2012, o número de vagas ofertadas nos cursos de graduação presenciais nos IFs cresceu 78,94%. Logo, considera-se que os IF contribuíram para a expansão do ensino superior público no Brasil, em especial no interior, o que corrobora para a democratização do acesso ao ensino superior (OLIVEIRA et al, 2022).

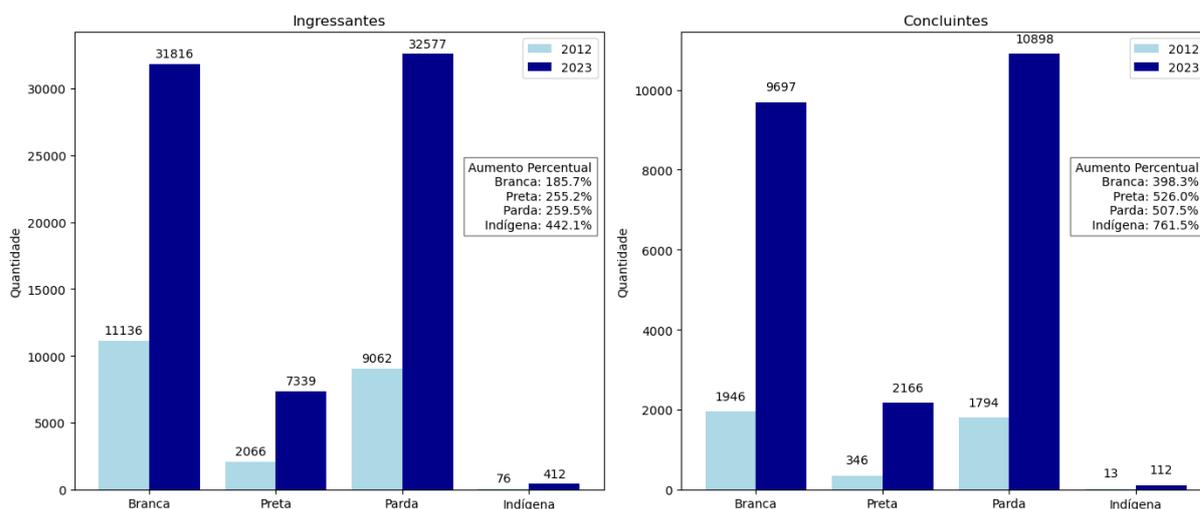
No que se refere à ampliação do acesso ao ensino superior, o gráfico 7 evidencia uma evolução expressiva na oferta de vagas pelos Institutos Federais ao longo de mais de uma década. No comparativo entre os anos de 2012 e 2023, destacam-se os percentuais de aumento nos grupos de ingressantes e concluintes dos cursos de graduação presenciais e a distância. Os Institutos Federais registraram um crescimento de 76% no número de estudantes ingressantes. Já em relação aos concluintes, o aumento foi ainda mais significativo, atingindo 98%. Esse avanço

indica que, em pouco mais de uma década, os Institutos Federais praticamente duplicaram o número de alunos que obtêm êxito, concluindo seus cursos de graduação.

Em 2012, foram disponibilizadas 47.540 vagas em cursos superiores, abrangendo modalidades presenciais e a distância. No entanto, em 2023, esse número saltou para 185.432 vagas ofertadas, representando um crescimento de 290%. Esse aumento, significativamente superior ao observado por Oliveira et al. (2022), é um indicativo da ampliação do acesso ao ensino superior para o público atendido pelos Institutos Federais, refletindo a expansão da disponibilidade de vagas no ensino superior no período analisado.

A expansão é corroborada pelos dados relativos ao número de matrículas: os Institutos Federais e os Cefets quadruplicaram a oferta de vagas em cursos de graduação entre 2008 e 2018, consolidando sua relevância na ampliação do ensino superior público no Brasil. Esse crescimento, mantido em 2019, evidencia a eficácia das políticas de expansão de vagas, contribuindo significativamente para o acesso ao ensino público (CARVALHO; LIMA; MORORÓ, 2022).

Gráfico 8 - Institutos Federais e Cefets - Estudantes ingressantes e concluintes e suas variações percentuais por cor ou raça e etnia nos Cursos de Graduação presenciais e a distância - 2012 e 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP - Sinopse da Educação Superior - 2012-2023

Carreira e Heringer (2022), com base em dados de 2010 a 2019 referentes às reservas de vagas em universidades federais, afirmam que o crescimento dos diplomados tem se dado com a manutenção de desigualdades raciais, pois é significativo o incremento para a população branca,

mas os avanços são bem mais tímidos para os negros. Em contraste com os achados por Carreira e Heringer (2022), o grupo de estudantes concluintes autodeclarados de cor ou raça branca, embora continue na segunda posição em participação na composição dos Institutos Federais, apresentou o menor aumento percentual entre os grupos analisados, de aproximadamente 398%.

Observa-se que entre 2012 e 2023, os dados sobre ingressantes e concluintes revelam uma mudança significativa na distribuição racial dos estudantes. Em 2012, a maioria dos ingressantes e concluintes era composta por pessoas brancas, mas em 2023 essa tendência se alterou, com o grupo pardo tornando-se o mais representativo entre os ingressantes, refletindo o impacto das políticas de inclusão educacional.

O significativo aumento percentual no ingresso e na conclusão de cursos por negros indica que essas populações estão acessando de forma mais efetiva o ensino público nos Institutos Federais. Esse cenário sugere avanços na inclusão e na representatividade. A crescente presença desses "novos estudantes" tem transformado as IEs brasileiras, influenciando mudanças curriculares, diversificação do corpo docente, ampliação do acesso à pós-graduação e combate ao racismo estrutural. Esses atores questionam e reformulam a agenda institucional, reforçando a função pública e a responsabilidade social das universidades (HERINGER, 2022).

Sobre a questão racial, até os anos 90, negros ocupavam apenas 2% das vagas no ensino superior brasileiro. As políticas afirmativas, como as cotas para afrodescendentes em universidades públicas, são ações reparadoras que visam reduzir os impactos do racismo e da discriminação racial (PACHECO e SILVA, 2006).

Enquanto o movimento negro, mais articulado e com maior alcance social, promoveu amplos debates sobre ações afirmativas, os povos indígenas receberam menos atenção nos estudos acadêmicos, revelando uma lacuna significativa nessa discussão (GUARNIERI e MELO-SILVA, 2017).

Ao discorrer sobre a especificidade da população indígena, observa-se que, embora esse grupo tenha registrado o maior incremento percentual no período analisado, conforme ilustrado no gráfico 8, ele ainda representa uma parcela significativamente reduzida de estudantes quando comparado às demais populações. Essa disparidade evidencia a necessidade de uma análise mais aprofundada das políticas educacionais voltadas para a inclusão e permanência dos indígenas no sistema de ensino, considerando as particularidades que permeiam essa população.

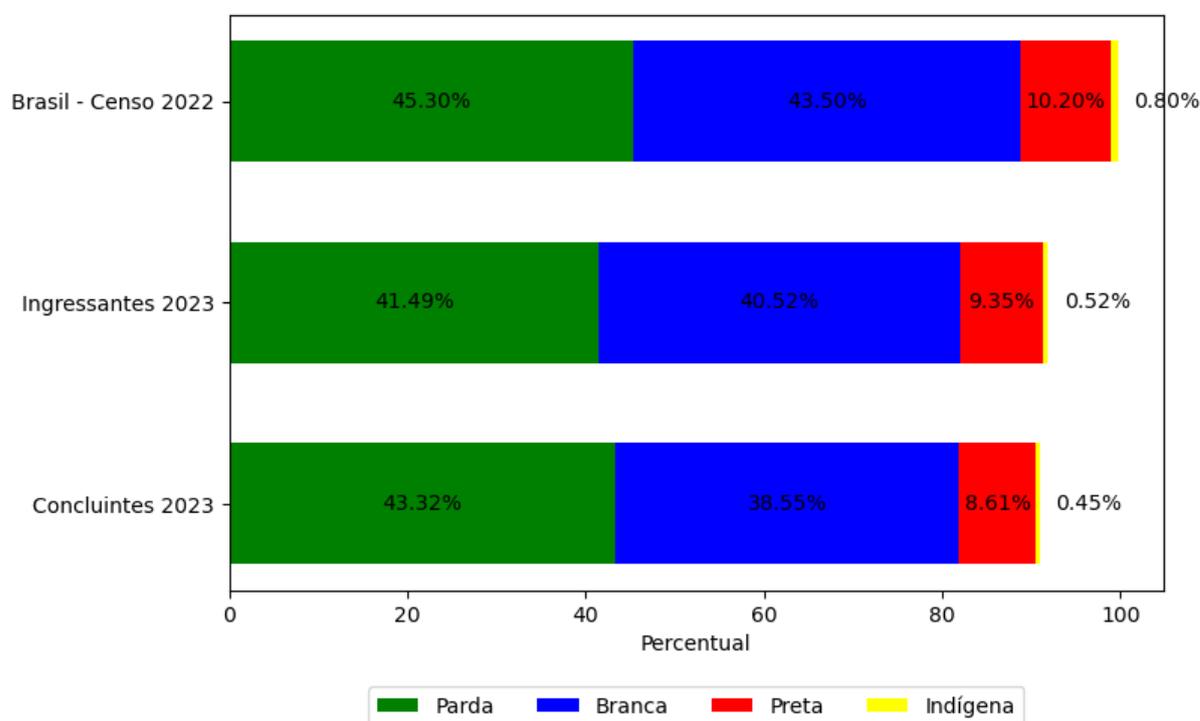
Daros (2023), com base em dados de 2017 a 2021 sobre estudantes da Rede Federal observou um aumento significativo no número de estudantes indígenas entre 2017 e 2018. Contudo, nos anos seguintes, a quantidade de autodeclarações indígenas manteve-se praticamente estável, o que levanta questionamentos sobre os efeitos da Lei n. 12.711/2012 para os povos indígenas em comparação com outros grupos raciais como pretos e pardos. Em algumas instituições, como a Universidade Federal do Paraná (UFPR), há iniciativas complementares, como o vestibular específico para povos indígenas, que funciona como uma estratégia adicional de ação afirmativa. Esse processo seletivo visa ampliar o acesso desses grupos, somando-se às vagas já reservadas pela Lei de cotas.

Lima (2012) ressalta que as histórias de exclusões de negros e indígenas são distintas e não devem ser tratadas como um mesmo grupo. Baniwa (2013) corrobora com essa visão, afirmando que a inclusão de indígenas e negros em um único grupo étnico-racial é um erro, pois desconsidera os processos educativos indígenas e a necessidade de políticas que valorizem suas especificidades.

Sen (2001) argumenta que a avaliação das demandas por igualdade deve considerar a existência de uma ampla diversidade humana. O autor ressalta que a retórica enfática da "igualdade dos homens" frequentemente desvia o foco dessas diferenças. Embora discursos como "todos os homens nascem iguais" sejam vistos como fundamentais para o ideal igualitário, ignorar as variações interpessoais pode resultar em um efeito profundamente antagônico à igualdade. Isso ocorre porque a consideração equânime de todos pode exigir tratamentos desiguais, especialmente voltados para aqueles em situação de desvantagem, a fim de garantir justiça e equidade (SEN, 2001).

Sob a perspectiva da Abordagem das Capacitações, o que importa para alcançar um padrão de justiça e equidade social é que as funções individuais de bem-estar estejam funcionando para todos os indivíduos. Ou seja, que todos tenham a mesma capacidade de, a partir de seus meios de bem-estar (*inputs*, domínio da função) altamente diferenciados, atingir, por caminhos e processos adequados e justos, os estados e atividades (*outputs*) socialmente valiosos que almejam. Devido à diversidade humana e à heterogeneidade entre as pessoas, as funções de bem-estar não serão as mesmas. (MAGALHÃES e PINHEIRO, 2020).

Gráfico 9 - Institutos Federais e Cefets - Composição étnico-racial do Brasil e dos Ingressantes e Concluintes nos Cursos de Graduação presenciais e a distância - 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2022 e do INEP, Sinopse da Educação Superior de 2023.

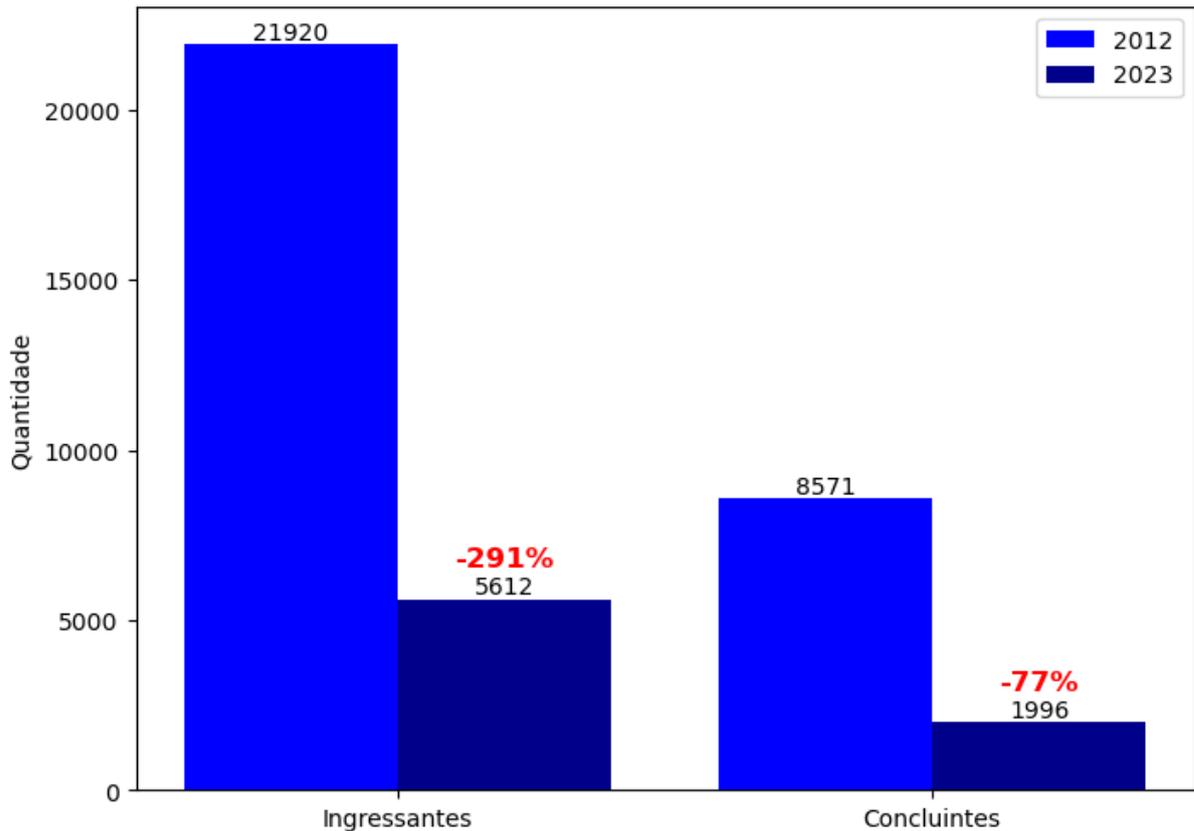
De acordo com o último Censo Demográfico (2022), o Brasil passou por uma transformação significativa em sua composição étnico-racial. Pela primeira vez, a população que se autodeclara parda (45,3%) superou a branca (47,7% em 2010), tornando-se majoritária. Além disso, houve um aumento expressivo na proporção de pessoas que se autodeclararam pretas (de 7,6% para 10,2%) e indígenas (de 0,5% para 0,8%).

Esse fenômeno também se reflete nos Institutos Federais. Em 2012, a maior parte dos ingressantes e concluintes era composta por indivíduos que se autodeclaravam brancos. Contudo, em 2023, observa-se uma inversão dessa tendência, com a maioria dos ingressantes e concluintes passando a ser representada por pessoas que se autodeclararam pardas. Essa mudança evidencia que a composição discente dos Institutos Federais reflete a diversidade étnico-racial brasileira, tornando seus campi de ensino superior mais próximos com a realidade do país, como pode ser visto através do gráfico 9.

Dessa maneira, as políticas afirmativas são capazes de redefinir o cenário educacional do ensino superior no Brasil, promovendo mudanças tangíveis no acesso e na conclusão de cursos de

graduação. Além do aumento da participação, geram transformações significativas no perfil dos estudantes, considerando aspectos socioeconômicos e étnico-raciais (LAUXEN; MADALUZ; SILVA, 2024).

Gráfico 10 - Institutos Federais e Cefets – Estudantes Ingressantes e Concluintes sem declaração de cor ou raça e etnia nos Cursos de Graduação presenciais e a distância – 2012 e 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP - Sinopse da Educação Superior - 2012-2023

Segundo Hoffmann e Jesus (2020) surge a partir dos anos 2000 um fenômeno de mudança na identificação racial em todos os âmbitos no Brasil. À luz da implementação de políticas de cotas raciais nas IEs brasileiras, Francis-Tan e Tannuri-Pianto (2015), apud Hoffmann e Jesus (2020), investigaram o impacto dessas políticas sobre os padrões de autodeclaração racial entre estudantes da Universidade de Brasília (UnB). Os resultados do estudo sugerem que a adoção das cotas raciais induziu uma mudança significativa na identificação racial dos alunos, com um aumento na proporção de indivíduos que se autodeclararam negros, em detrimento de categorias raciais não negras. Além disso, observou-se uma tendência de migração para categorias raciais mais escuras, sugerindo que as políticas de ação afirmativa podem influenciar não apenas o

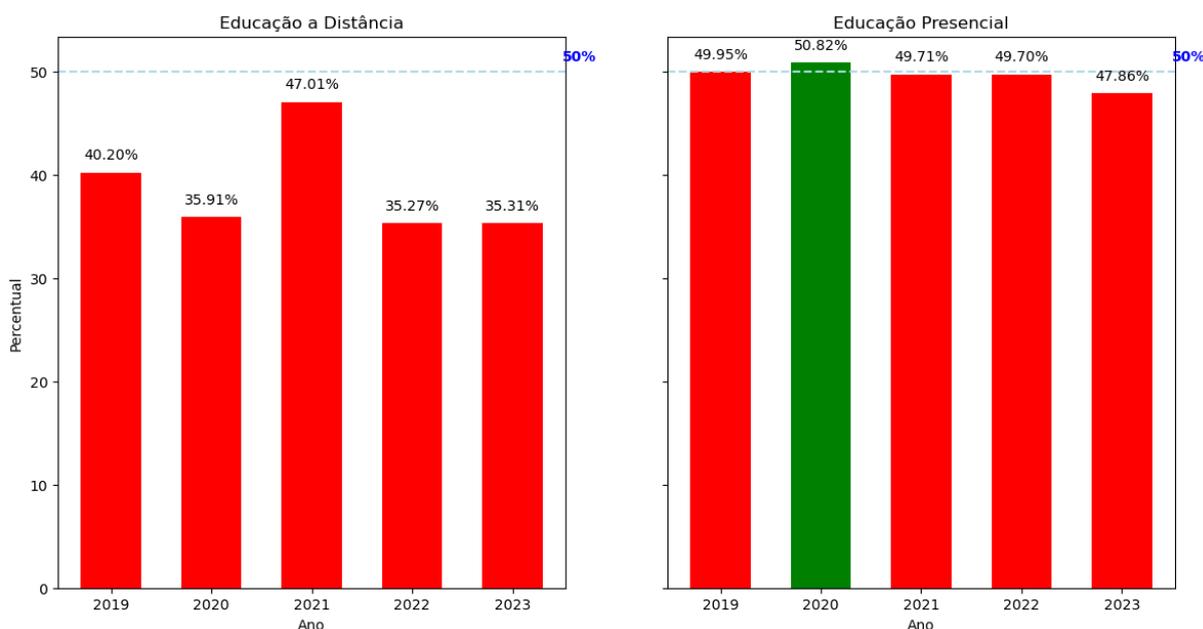
acesso ao ensino superior, mas também a percepção e a construção identitária dos indivíduos no contexto racial brasileiro.

Daros (2023), utilizando dados do período de 2017 a 2021 sobre estudantes da Rede Federal de Educação, da qual os Institutos Federais fazem parte, destaca que, no momento do ingresso, muitos alunos podem não declarar sua cor/raça. No entanto, a autora observou que o percentual de estudantes que optaram por autodeclarar sua cor/raça evoluiu da seguinte forma: 58,50% em 2017, 63,71% em 2018, 72,83% em 2019, 81,76% em 2020 e 75,54% em 2021. Esses dados sugerem uma tendência crescente de autodeclaração, seja para garantir o direito à reserva de vagas, seja como reflexo do avanço necessário no debate sobre questões raciais na sociedade.

O gráfico 10 ilustra a variação no número de alunos ingressantes e concluintes que não declararam cor/raça e etnia entre os anos de 2012 e 2023. Os dados revelam uma tendência decrescente na proporção de estudantes que optam por não realizar essa autodeclaração ao longo do período analisado. Esse fenômeno pode estar correlacionado às políticas de inclusão implementadas a partir da Lei de cotas, as quais contribuíram para uma maior conscientização sobre a relevância da autodeclaração e promoveram mudanças nos critérios institucionais de coleta dessas informações. Tais achados alinham-se às evidências apresentadas por Daros (2023) e Hoffmann e Jesus (2020), reforçando a hipótese de que as políticas afirmativas têm exercido um papel significativo na redução da subdeclaração de cor/raça e etnia no contexto educacional.

Carreira e Heringer (2022) enfatizam que a disponibilidade de dados públicos devidamente sistematizados é imprescindível para monitorar os impactos da Lei de cotas, condição essencial para o aprimoramento e a consolidação das políticas de inclusão. Nesse sentido, a melhoria na identificação do perfil dos estudantes, decorrente do aumento das autodeclarações raciais, assume um papel central, pois permite uma análise mais precisa e fundamentada das dinâmicas de acesso e permanência no ensino superior, contribuindo para a efetividade das ações afirmativas.

Gráfico 11 - Institutos Federais e Cefets – Reserva de vagas por modalidade de ensino nos Cursos de Graduação presenciais e a distância – 2019 a 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Nilo Peçanha - 2019 a 2023

Sob a ótica da Abordagem das Capacitações de Sen (2010), as coisas que o indivíduo considera valioso fazer ou ter constituem seus funcionamentos, e o conjunto desses funcionamentos constituem suas capacitações [capability], ou seja, várias habilidades que, em uma gama de funcionamentos cuja realização é viável, dá a ele a liberdade de escolher diferentes estilos de vida, de acordo com suas preferências. Entende-se aqui por funcionamento o estado “ter formação de nível superior”. No entanto, como sua realização é condicionada pelas características das pessoas e pelo contexto social, no caso das populações indígena e negra e de sua história de exclusão, que ainda se faz presente, elas necessitam da intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, como a Lei de cotas.

Assim, o sistema de cotas é um instrumento para expandir capacitações, viabilizando funcionamentos, o que implica acesso ao ensino superior por motivos diversos, alinhados ao modo de vida de cada indivíduo. Ao garantir vagas em instituições públicas, ele amplia as capacitações e reflete a abordagem de Amartya Sen, que concebe o bem-estar pela maximização das liberdades substantivas (BOVO, 2012).

As cotas, ao promoverem o acesso à educação superior de qualidade, trabalham por ampliar as capacitações de todos os alunos, incluindo os cotistas, antes excluídos, e, criam oportunidades inéditas de convivência entre estudantes de diferentes origens raciais e sociais em instituições

federais. Essa interação pode desconstruir preconceitos enraizados no tecido social, na cultura, nos imaginários coletivos e nas relações interpessoais, independentemente da classe social. A transformação dessas mentalidades e consciências, individuais e coletivas, é essencial para combater a discriminação racial e social (PACHECO e SILVA, 2006).

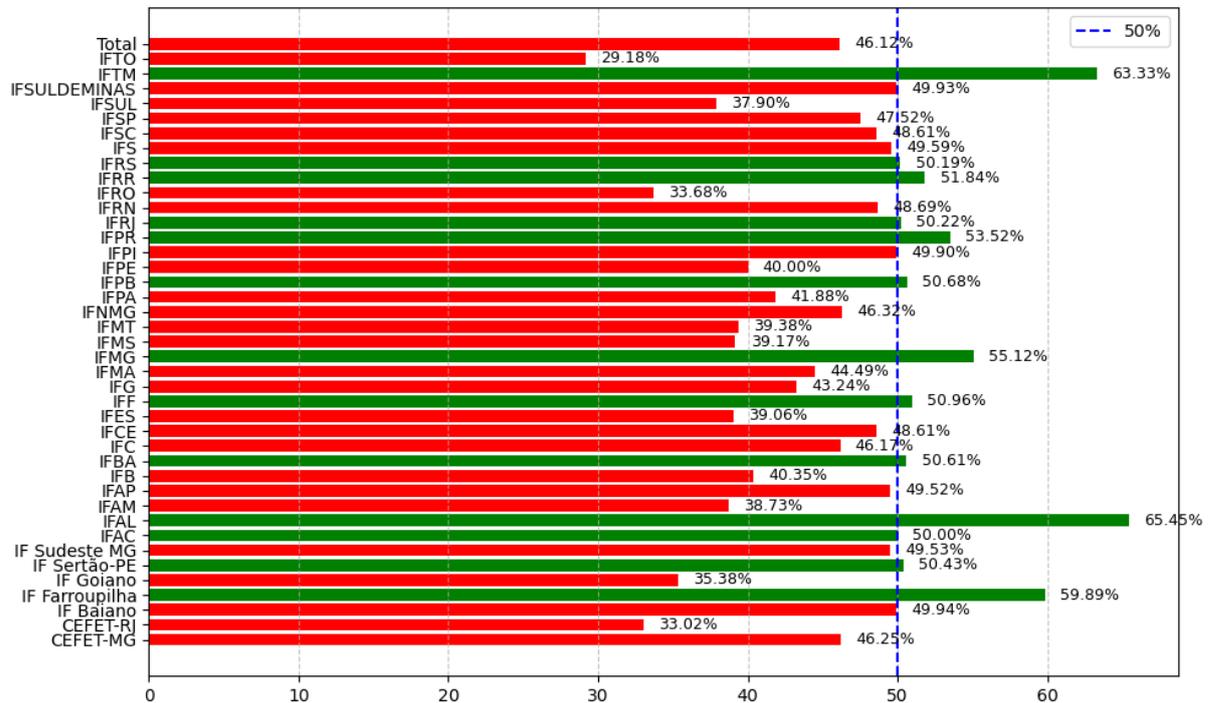
No contexto da educação a distância, embora as universidades estaduais não sejam obrigadas, muitas adotam regulamentos alinhados à Lei nº 12.711/12. Um estudo sobre as cotas no vestibular de 2015 para o curso de Pedagogia a distância da Universidade Estadual de Maringá (UEM) constatou que diversas vagas ofertadas nos 17 polos da UEM não foram preenchidas, com destaque para o alto índice de vagas reservadas aos cotistas que ficaram ociosas, 83% (COSTA e FERNANDES, 2018).

Através do gráfico 11, observa-se que os percentuais de reserva de vagas para cotas variam significativamente entre as modalidades de ensino presencial e a distância. Na educação a distância, ao longo de todos os anos analisados, os Institutos Federais e Cefets não conseguiram atingir a meta de reserva de vagas estabelecida. Nota-se que em 2023, houve um recuo significativo, com apenas 35,31% das vagas reservadas para o sistema de cotas, evidenciando uma distância ainda maior em relação ao objetivo proposto.

Na modalidade de ensino presencial, a análise indica um cenário mais alinhado à meta ao longo do período avaliado. Entretanto, apenas em 2020 o percentual de vagas reservadas para cotas atingiu 50,82%, cumprindo o objetivo estabelecido. Em 2023, no entanto, houve uma queda, com o índice caindo para 47,86%, ficando 2,14 pontos percentuais distante da meta de 50%

Esses dados evidenciam que, embora os Institutos Federais e os Cefets tenham avançado na reserva de vagas para cotistas na modalidade presencial, estando muito próximos da meta, ainda há desafios maiores a serem superados para garantir o cumprimento integral da política de cotas, especialmente na modalidade a distância, que apresenta resultados mais discrepantes, alinhados aos índices expressivamente alarmantes observados por Costa e Fernandes (2018) que foram obtidos há quase uma década.

Gráfico 12 - Institutos Federais e Cefets – Reserva de vagas por Instituição de Ensino nos Cursos de Graduação presenciais e a distância – 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Nilo Peçanha - 2023

De acordo com uma pesquisa realizada com dados das universidades federais em 2016, ano em que as Instituições de Ensino Superior Públicas deveriam cumprir integralmente os percentuais de reserva de vagas estabelecidos pela Lei de cotas, o percentual de ingressantes em vagas reservadas chegou a 39,5%. Dessa maneira, os beneficiados das ações afirmativas não usufruíram integralmente das cotas asseguradas pela lei e pelas políticas internas das universidades federais (BELLO; NIEROTKA; TREVISOL, 2023). Em 2019, quase 40% dos ingressantes das universidades federais tiveram acesso ao ensino público mediante vagas reservadas (HERINGER, 2022).

Observa-se que o cenário descrito por Heringer (2022) e por Bello; Nierotka; Trevisol (2023) para as universidades federais foi superado pelos Institutos Federais em 2023, que alcançaram uma média de 46,12% de vagas reservadas para cotistas. No entanto, a análise do gráfico 11 revela disparidades significativas entre os Institutos Federais. Dentre os 38 Institutos analisados mais 2 Cefets, apenas 13 atingiram a meta de reservar, no mínimo, 50% das vagas para cotistas, conforme estabelecido pela Lei nº 12.711/2012.

Com base em dados de 2013 a 2019, pesquisadores identificaram um déficit de 73.841 vagas destinadas às cotas raciais em 69 universidades federais, evidenciando que 36 instituições não

cumpriram o percentual mínimo estabelecido pela Lei nº 12.711/2012. A projeção, realizada a partir do cruzamento entre as vagas informadas pelas universidades e a representação étnica da população de cada estado, revelou uma lacuna significativa na implementação da política, destacando a necessidade de maior fiscalização e aprimoramento dos mecanismos de monitoramento (OLIVEIRA, 2022).

No mesmo sentido da constatação realizada por Oliveira (2022) sobre o descumprimento da Lei de cotas raciais nas universidades, merece destaque o fato de que alguns Institutos Federais e Cefets apresentam percentuais significativamente abaixo da meta estabelecida, como é o caso do Instituto Federal do Tocantins (IFTO), com apenas 29,18% de vagas reservadas para cotistas, do CEFET-RJ com 33,02% e do Instituto Federal de Rondônia (IFRO), com 33,68. Esses dados revelam que, mesmo após 11 anos da implementação da Lei de cotas (de 2012 a 2023), persistem desafios para a maioria dos Institutos Federais no cumprimento da meta mínima de 50% de vagas reservadas, conforme previsto na legislação.

Situação correlata foi encontrada por Cesar (2023) em um levantamento que reuniu dados sobre o desempenho da política de cotas analisando concursos públicos que tiveram edital publicado entre 2014 e dezembro de 2019. O resultado foi que o número de ingressantes através do sistema de reserva de vagas estava abaixo dos 20% fixados pela lei. Apenas 15,4% foram identificados como cotistas. No cargo de professor do magistério superior, o percentual de reserva de vagas para negros foi de apenas 0,53.

Assim, embora, em termos globais, a rede de Institutos Federais e Cefets esteja apenas 3,88% abaixo da meta, as disparidades entre as instituições evidenciam a necessidade de instrumentos que sejam capazes de verificar os resultados das políticas de implementação da Lei de cotas.

O artigo 6^o da Lei nº 12.711/2012 atribui ao MEC e à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação do programa de cotas no ingresso ao ensino superior público. Todavia, ainda não há medidas suficientes para garantir uma análise completa da eficácia da Lei de cotas. Isso revela a falta de

¹ Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

esforços dos órgãos responsáveis em assegurar a efetividade da política de reserva de vagas, comprometendo a avaliação e o aprimoramento dessa ação afirmativa (OLIVEIRA, 2022).

Um programa nacional de reserva de vagas, como o instituído pela Lei de cotas, não pode passar despercebido. Faz-se necessário investigá-lo com abrangência nacional, a fim de subsidiar o acompanhamento de sua execução, dos resultados alcançados e dos impactos gerados por tal legislação, bem como de sua otimização, visando potencializar os objetivos esperados. Essa política configura-se como um instrumento democrático, sendo imperativo que seja constantemente monitorada e avaliada (MELO e SENKEVICS, 2019).

O avanço da educação no Brasil, pautado pela inclusão equitativa e pela não distinção de indivíduos por cor, raça ou etnia, impulsionado pela expansão de vagas no ensino superior e por políticas inclusivas como a Lei de cotas, alinha-se às premissas da Abordagem das Capacitações de Amartya Sen. Segundo Campos (2018), tais ações representam a expansão das capacitações, caracterizando um processo de desenvolvimento que transcende o mero crescimento econômico.

Sen (2010) discute o conceito de desenvolvimento humano e o que ele deve ser capaz de proporcionar. O autor afirma que a criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A expansão de serviços essenciais, como saúde, educação e seguridade social, é fundamental para o desenvolvimento da vida humana.

A Lei de cotas constitui um marco importante na luta contra a desigualdade social e étnico-racial, e como instrumento de direitos seus impactos devem ser constantemente avaliados e otimizados, Carreira e Heringer (2022) recomendam expandir as cotas raciais no ensino superior, ultrapassando as subcotas, para acelerar a redução das desigualdades entre brancos e pretos, pardos e indígenas (PPIs), ou seja, repensar a legislação e deixar que o caráter étnico-racial se sobreponha ao socioeconômico, permitindo reserva de vagas para os grupos étnico-raciais independente de eles terem estudado em escola pública.

6 CONCLUSÃO

O estudo das políticas públicas educacionais, sob a ótica da teoria econômica tradicional, em geral, compreende a educação como um mecanismo essencialmente instrumental, cujo valor reside em sua capacidade de transformar indivíduos em agentes mais eficientes e competitivos no mercado de trabalho.

Em contrapartida, a Abordagem das Capacitações desloca o foco da análise para as liberdades substantivas dos indivíduos e para os estados de ser e estar que eles consideram valiosos. Nesse marco teórico, a capacitação é entendida como a liberdade de escolha entre diferentes modos de vida, que permitam ao sujeito levar uma existência digna e plena. Essa concepção ultrapassa a visão restrita do crescimento econômico, atribuindo à educação não apenas um papel instrumental, mas também um valor intrínseco, uma vez que amplia as capacitações humanas, estimula a autonomia e fortalece a autodeterminação.

Sob essa perspectiva, valoriza-se não apenas a obtenção de resultados concretos, mas a existência de oportunidades, independentemente de serem ou não aproveitadas. A relevância reside no processo que amplia o leque de escolhas disponíveis ao indivíduo. Por exemplo, a possibilidade de cursar o ensino superior, ainda que o ingresso no mercado de trabalho não ocorra posteriormente — seja por decisão pessoal ou por outras circunstâncias —, já representa, por si só, uma conquista que agrega valor à vida, ao ampliar as alternativas e afirmar a liberdade de escolha.

Amartya Sen argumenta que o desenvolvimento econômico e social só é possível mediante a ampliação das capacitações individuais. Entretanto, em sociedades marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, como a brasileira — onde a pobreza atinge desproporcionalmente a população negra e as disparidades persistem mesmo entre indivíduos com o mesmo nível de instrução formal —, torna-se evidente que a sociedade civil não possui, isoladamente, as condições para superar essas assimetrias. Neste cenário, o Estado assume um papel decisivo, ao formular e implementar políticas públicas orientadas à redução das desigualdades e à promoção da justiça social.

A Lei de cotas (Lei nº 12.711/2012) insere-se nesse contexto como um instrumento fundamental de ação afirmativa, ao tratar os desiguais na medida de suas diferenças. Por meio do estabelecimento de critérios diferenciados para seleção e ingresso no ensino superior, essa política busca promover maior equidade, permitindo que estudantes oriundos de escolas

públicas — em sua maioria negros e de baixa renda — concorram entre si, enquanto aqueles com acesso ao ensino privado, geralmente mais estruturado, disputam em outro grupo. Essa medida visa corrigir distorções históricas e ampliar a diversidade no ambiente acadêmico.

Os resultados desta pesquisa indicam, contudo, que a aplicação da Lei de cotas em uma sociedade plural e multicultural como a brasileira, marcada pela coexistência de populações indígenas e negras com trajetórias e demandas educacionais distintas, impõe novos desafios. Os povos indígenas, em especial, apresentam especificidades que os diferenciam da população negra, sobretudo no que se refere às suas relações com a educação formal. Tal diversidade demanda políticas públicas sensíveis às suas particularidades, capazes de evitar abordagens uniformizadoras que não reconhecem as singularidades culturais, históricas e sociais desses grupos.

Diante desse cenário, este estudo propõe como contribuição a revisão e otimização da Lei de cotas, por meio da criação de reservas diferenciadas para negros e indígenas, considerando tanto os critérios étnico-raciais quanto os socioeconômicos de forma autônoma e independente. Além disso, destaca-se a necessidade de implantação de um sistema nacional, público e transparente de disponibilização dos dados, a fim de permitir o monitoramento, avaliação e aprimoramento contínuo da política por toda a sociedade.

É importante ressaltar, contudo, que esta pesquisa apresenta limitações. Entre elas, destaca-se a impossibilidade de aprofundar a análise das trajetórias acadêmicas de negros e indígenas de forma separada, uma vez que, nos registros oficiais da Rede Federal de ensino, ambos os grupos são classificados de forma agregada sob a categoria “reserva de vagas”. Essa ausência de dados desagregados compromete uma compreensão mais precisa sobre as dinâmicas e desafios específicos enfrentados por cada grupo, o que evidencia a necessidade de novos estudos dedicados a esse tema.

Como proposta para futuras pesquisas, sugere-se, de maneira especial, o aprofundamento da análise sobre as trajetórias educacionais dos povos indígenas, tendo em vista que essas populações possuem modos de vida, culturas e identidades próprias que as distinguem não apenas da população negra, mas da sociedade brasileira em geral. Além disso, recomenda-se a investigação das causas que levam ao não preenchimento das vagas destinadas às cotas nos Institutos Federais e Cefets, o que pode fornecer subsídios importantes para o aprimoramento

das políticas afirmativas e para o fortalecimento de práticas comprometidas com a equidade e a justiça social no acesso ao ensino superior.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, p. 452-477, 2013.

ARAÚJO, Antônia Amanda; BARBOSA, Rafael Barros; BENEVIDES, Alessandra de Araújo; MARIANO, Francisca Zilânia. Diferencial de desempenho dos estudantes cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: evidências sobre as instituições de ensino superior federais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 25, p. e250064, 2020.

BANIWA, Gersem. A Lei das Cotas e os povos indígenas: mais um desafio para a diversidade. **Cadernos do Pensamento Crítico Latino-Americano**, v. 2013, p. 18-21, 2013.

BARROSO, Carmen. Metas de desenvolvimento do milênio, educação e igualdade de gênero. **Cadernos de Pesquisa** v. 34, p. 573-582, 2004.

BELLO, Joselha Cristina Dal; NIEROTKA, Rosileia Lucia; TREVISOL, Joviles Vitorio. A lei de cotas e as mudanças no perfil dos ingressantes das universidades federais brasileiras. **Série-Estudos**, v. 28, n. 64, p. 155-184, 2023.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. *Psicologia Social do Racismo* (pp. 25-58). Petrópolis: Vozes, 2012.

BORGES, Liliam Faria Porto. Educação, escola e humanização em Marx, Engels e Lukács. **Revista Educação Em Questão**, v. 55, nº 45, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n45ID12747>. Acesso em: 29 dez. 2024.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. O acesso dos afrodescendentes brasileiros ao ensino superior: uma reflexão em torno da contribuição de Amartya Sen. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8395>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Dados Abertos - Sinopses Estatísticas de Educação Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior>. Acesso em: 20 ago. 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, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm. Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 - Reforma Trabalhista. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 - Auxílio Emergencial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021 - Política de Inclusão Produtiva. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14286.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Governo federal anuncia 100 novos campi de Institutos Federais. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/governo-federal-anuncia-100-novos-campi-de-institutos-federais>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio_pesquisa3.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Plataforma Nilo Peçanha (PNP), 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp>. Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Reforma da Previdência - Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emenda103/EmendaConst103.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Resolução nº 194, de 23 de setembro de 1998. PLANFOR – SEFOR, do Ministério do Trabalho - MT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-194-de-23-de-setembro-de-1998.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2024.

CAMPOS, Marcelo Mallet Siqueira. A expansão da rede federal de educação profissional, técnica e tecnológica no período 2003-2014: uma análise a partir da abordagem das capacitações. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 28, n. 2, p. 497-516, 2018.

CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em 24 jan. 2025.

CARA, D. Lei das Cotas, vitória da sociedade civil in: GEA/FLACSO Brasil Democratização da Educação Superior no Brasil: avanços e desafios. **Caderno GEA**, n. 1, 2012.

CARREIRA, Denise; HERINGER, Rosana (org.). Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e desafios futuros. v. 10, p. 355-386, 2022.

CARVALHO, Nádia Batista de; LIMA, Iracema Oliveira; MORORÓ, Leila Pio. A interiorização dos Institutos Federais no Brasil como estratégia para expansão do Ensino Superior: um olhar sobre o estado da Bahia: The internalization of Federal Institutes in Brazil as a strategy for the expansion of Higher Education: a look at the state of Bahia. *Revista Cocar*, v. 16, n. 34, 2022.

CESAR, Laura Jorge Teixeira. Termo de Execução Descentralizada ENAP e UnB/CDT – Produção de dados e conhecimento estratégico na tomada de decisão na gestão governamental. Judicialização em concursos públicos a partir da Lei nº 12.990/2014: 2023.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Org.). *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005.

CIAVATTA, Maria; FRIGOTTO, Geraldo;. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 1, n. 1. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000100005>. Acesso em: 29 dez. 2024.

CICHACZEWSKI, João Carlos; CASTRO, Carlos Alexandre de. IF's: uma expressão particular das experiências políticas da classe trabalhadora brasileira no século XX. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, 15(3), p. 448–467, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/gmed.v15i3.54513>. Acesso em: 29 dez. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (CONIF). Rede Federal: 115 anos de Educação Profissional e Tecnológica no país. 2023. Disponível em: <https://portal.conif.org.br/comunicacao/gerais/rede-federal-uma-historia-de-115-anos-de-compromisso-com-a-educacao-profissional-e-tecnologica-do-pais#:~:text=A%20Rede%20Federal%20%C3%A9%20formada,e%20pelo%20Col%C3%A9gio%20Pedro%20II>. Acesso em: 20 set. 2024.

COSTA, Maria Luisa Furlan; FERNANDES, Adriano Hidalgo. A política de cotas e o desempenho dos candidatos cotistas no concurso vestibular para o curso de pedagogia a distância da Universidade Estadual de Maringá no ano de 2015. 2018.

CRUZ, Renato Carvalho da. Uma avaliação empírica do Exame Nacional do Ensino Médio–ENEM: impacto da pandemia do Covid-19 no desempenho dos participantes do ENEM 2020. 2022.

DINIZ, Géssica Mathias. A educação na Abordagem das Capacitações. Santa Maria, RS, 2016. Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/6627/DINIZ,%20GESSICA%20MATHIAS.pdf>. Acesso em 11 dez. 24.

DAROS, Michelli Aparecida. Expansão para quem? Institutos Federais e acesso à educação em perspectiva. **Serviço Social & Sociedade**, v. 146, n. 3, p. e-6628346, 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. Desafios: acesso e permanência. in: GEA/FLACSO Brasil Democratização da Educação Superior no Brasil: avanços e desafios. **Caderno GEA**, n. 1, 2012.

DUARTE, Regyna Kleyde de Holanda; NASCIMENTO, Jacklady Dutra; PORTO, Leudjane Michelle Viegas Diniz. A Lei 12.711/2012 e o racismo: Estratégias e controvérsias na implantação das comissões de Heteroidentificação nos Institutos Federais. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 12, n. esp.2, p. e023023, 2022. DOI: 10.30612/eduf.v12iesp.2.17399. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/educacao/article/view/17399>. Acesso em: 4 fev. 2025.

FONTOURA, Natália de Oliveira; PINHEIRO, Luana; SOARES, Sergei Dillon. Tendências recentes na escolaridade e no rendimento de negros e de brancos. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: **Ipea**, v. 2, p. 401-415, 2007.

FERES JÚNIOR, João. Inclusão no ensino superior: raça ou renda. GEA/FLACSO Brasil Democratização da Educação Superior no Brasil: avanços e desafios. **Caderno GEA**, n. 1, 2012.

FERES, Marcelo Machado; PATRÃO, Carla Nogueira. Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007) Diretoria de Formulação de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica, 2009.

GLASENAPP, Sirlei; MARIN, Solange Regina. Ensaio sobre o pensamento de Amartya Sen: contribuições teóricas e aplicadas à economia. Santa Maria: Editora UFSM, 2018.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 21, n. 2, p. 183-193, 2017.

GRUBITS, Sonia; VITALE, Maíra Pedroso. Psicologia e povos indígenas: Um estudo preliminar do "Estado da Arte". **Revista Psicologia e Saúde**, 2009.1(1),15-30.

HENRIQUES, R. (2001). Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. **Texto para discussão n. 807**. 2001, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

HERINGER, Rosana. AÇÃO AFIRMATIVA E IGUALDADE RACIAL NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO PERÍODO 2005-2022, 2022.

HOFFMAN, Anna Maria. The Capability Approach and educational policies and strategies: Effective life skills education for sustainable development. AFD, Paris, 2006.

HOFFMANN, Rodolfo; JESUS, Josimar Gonçalves de; De norte a sul, de leste a oeste: mudança na identificação racial no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 37, p. e0132, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2024. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em 10 set. 24.

IBGE. Agência de notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. 2024. Acesso em 21 dez. 2024.

IBGE. Censo Demográfico. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 20 set. 2024.

IBGE - Censo Demográfico 2022: indígenas: alfabetização, registros de nascimentos e características dos domicílios, segundo recortes territoriais específicos: resultados do universo. -1940-. - Rio de Janeiro : IBGE, 2024b.

IBGE. Censo 2022. A população por cor ou raça. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/13ee0337cffc1de37bf0cd4da3988e1f.pdf. 2023. Acesso em 19 jan. 2025.

IBGE. Educa. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. 2023. Acesso em 20 out. 2024.

IBGE. PNAD CONTÍNUA. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 19 jan. 2025.

INEP. Sinopse da Educação Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior>. 2024. Acesso em 01 ago. 2024.

JESUS, Marta Lícia Teles Brito de; SILVA, Leone Alves da. Inclusão social e acesso à educação superior. In: **ANPEd**, 2020. Disponível em: https://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/20/7796-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

KLIKSBERG, Bernardo; SEN, Amartya. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

KUJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social/Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 60-85, 2017.

LAUXEN, Sirlei de Lourdes; MADALUZ, Rogéria Fatima; SILVA, Joice Nara. REFLEXÕES SOBRE A DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL: perfil dos alunos do Instituto Federal Farroupilha em 2023. **Eventos Pedagógicos**, v. 15, n. 2, p. 732-746, 2024.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Povos indígenas e ações afirmativas: as cotas bastam? Rio de Janeiro: Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil, 2012.

MACHADO, Lucínia Regina de Souza. O trabalho como referência para a formação e a democracia. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S. l.], v. 1, n. 23, p. e15167, 2023. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/15167>. Acesso em: 29 dez. 2024.

MACHADO, Taís de Santana; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de; SENKEVICS, Adriano Souza. A cor ou raça nas estatísticas educacionais. **Textos para discussão**, n. 41, p. 52-52, 2016.

MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Orgs.). Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. 2020.

MALDOS, Paulo Roberto Martins. A contribuição indígena na construção do nosso futuro comum. Conselho Regional de Psicologia 6º Região (Org.), **Psicologia e Povos Indígenas**, p. 272-277, 2010.

MARIN, Solange Regina. HUMANO, Desenvolvimento. Karl Popper e Amartya Sen. 2005.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira; ROSA, Aline Anjos da; SANTOS, Ana Paula Oliveira dos. Comissões de Heteroidentificação no Centro-Oeste: o caso da UFMS e da UFGD. REPECULT - **Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura** - Qualis B1., v. 5, n. 9, p. 159-172, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/222332>. Acesso em 20 nov. 2024.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DIRETRIZES, CONCEPÇÃO E UM NOVO MODELO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA 2010. Disponível em https://cba.ifmt.edu.br/media/filer_public/f8/c7/f8c74f76-c26b-48d6-9bf5-53025dfb2b5a/concepcoes_e_diretrizes_dos_institutos_2010.pdf. Acesso em 11 nov. 2024.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>. Acesso em 29 de dez. 24.

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**, v. 121, 2005.

MELLO, Ursula Mattioli; SENKEVICS, Adriano Souza; O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019.

MENDES, Ricardo Doninelli. Apresentação. 2000 In: SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. Disponível em: <http://piape.prograd.ufsc.br/files/2020/07/Istv%C3%A1n-M%C3%A9sz%C3%A1ros-A-educac%C3%A7%C3%A3o-para-al%C3%A9m-do-capital.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2024.

MONTEIRO, Alcioni da Silva; RAMOS, Kellyane Lisboa. Aspectos acerca da educação escolar indígena e desigualdades raciais na Amazônia: reflexos na formação profissional dos professores indígenas. Amazônica: **Revista de Psicopedagogia, Psicologia Escolar e Educação**, v. 15, n. 2, p. 432-447, jul./dez. 2022.

MOURA, Maria Rosimére Salviano de; TAMBORIL, Maria Ivonete Barbosa. “Não é assim de graça!”: Lei de Cotas e o desafio da diferença. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 22, p. 593-601, 2018.

MSU - Movimento dos Sem Universidade. Um brinde às cotas: manifesto pela alegria, pela dignidade e pela fé no Brasil. Enfim, vencemos! Em 10 anos não seremos os sem universidade! in: GEA/FLACSO Brasil Democratização da Educação Superior no Brasil: avanços e desafios. **Caderno GEA**, n. 1, 2012.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e Comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Organizadores: Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Lei 12711/2012 e os desafios da Educação Superior pública no Brasil.. Rio de Janeiro: FLACSO. **OPINIÃO GEA, Boletim**, p. 4-5, 2012.

OLIVEIRA, Adrielly Aparecida de; OLIVEIRA, Giselle Abreu de; PANIAGO, Rosenilde Nogueira; SILVA FILHO, Márcio Pereira da. Os Institutos Federais no processo de expansão do ensino superior no Brasil. **Conhecimento & Diversidade**, v. 14, n. 33, p. 75-95, 2022.

OLIVEIRA, Rita Cristina. Org. Grupo de trabalho de políticas etnoraciais da defensoria pública da união; Associação brasileira de pesquisadores/as negros/as - ABPN. Pesquisa DPU ABPN sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais. 2022. Disponível em: <<https://abpn.org.br/relatorio-pesquisa-sobre-a-implementacao-da-politica-de-cotas-raciais-nas-universidades-federais/>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE. 2003. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Sistema-classificacao-cor_Rafael-Osorio-1.pdf. Acesso em 19 jan. 2025.

PACHECO, Jairo Queiroz; SILVA, Maria Nilza da. O negro na universidade: o direito a inclusão. Ministério da Cultura, Fundação Cultural Palmares, 2006.

PAIXÃO, Marcelo. Desigualdades Raciais na Incidência do Analfabetismo no Seio da População Brasileira: Uma Leitura Empírica Baseada nos Indicadores do Censo 2000. **Libertas**, v. 4, n. 1/2, 2004.

PACHECO, Eliezer Moreira. Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. 2010.

PAULA, Ingrid Danielle de. DO PASSADO AO PRESENTE: ANALFABETISMO, DISPARIDADES REGIONAIS E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS. **Revista Inter-Ação**, v. 49, n. 3, p. 1592-1612, 2024.

PEIXOTO, Kércia Priscilla Figueiredo. Racismo contra indígenas: reconhecer é combater. **Revista Antropológicas**, v. 28, n. 2, p. 27-56, 2017.

RAMOS, Marise Nogueira. História e política da educação profissional. 1ª ed. **Coleção Formação Pedagógica**. Volume V. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <http://curitiba.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/Hist%C3%B3ria-e-pol%C3%ADtica-da-educa%C3%A7%C3%A3o-profissional.pdf>. Acesso em 29 dez. 2024.

RISTOFF, Dilvo. O espelho distorcido. **Cadernos do GEA**, v. 1, n. 1, p. 9, 2012.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 19, n. 03, p. 723-747, 2014.

ROBEYNS, Ingrid. An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined. Discussions Paper Series, Center for Economic Studies, 2000.

SANTOS, Jocélio Teles dos. Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão. Salvador: CEAO, 2012.

SCHUCMAN, Lia Vainer. Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. Capital humano y capacidad humana. **Cuadernos de Economía** (Santafé de Bogotá), v. 17, n. 29, p. 67-72, 1998.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOARES, Sergei Dillon. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, Marcos. (Org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno Crh**, v. 16, n. 39, 2003.