

Levantamento
das políticas de
ação afirmativa

gemaa

As políticas de ação afirmativa nas
universidades estaduais (2013)

João Feres Júnior
Verônica Toste Daflon
Eduardo Barbabela
Pedro Ramos

Novembro
2013

Expediente

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

gema.iesp.uerj.br

gema@iesp.uerj.br

Coordenador

João Feres Júnior

Pesquisadores Associados

Flávio Carvalhaes

Leonardo Nascimento

Luiz Augusto Campos

Lorena Miguel

Veronica Toste Daflon

Estagiários


Eduardo Barbabela

Gabriella Moratelli

Capa, layout e diagramação

Luiz Augusto Campos





Levantamento das políticas de ação afirmativa (gema)

As políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013)

João Feres Júnior

Professor
IESP-UERJ

Verônica Toste Daflon

Pesquisadora
IESP-UERJ

Eduardo Barbabela

Pesquisador
IESP-UERJ

Pedro Ramos

Pesquisador
IESP-UERJ

O presente texto apresenta resultados do acompanhamento das políticas de ação afirmativa realizado anualmente pelo GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa), com foco nas universidades públicas estaduais brasileiras. Em estudo anterior (Feres Júnior., Daflon et al, 2013), analisamos as ações afirmativas atualmente em prática nas universidades federais, sob impacto da Lei nº 12.711. Como as instituições estaduais permanecem fora do escopo da nova lei, suas políticas de ação afirmativa apresentam características distintas e são fruto de iniciativas individuais das próprias universidades ou de legislação estadual. Nesse trabalho recenseamos essas instituições no que tange a dois eixos: 1. os aspectos procedimentais dessas políticas e 2. a magnitude e distribuição dos benefícios. O levantamento se baseia na leitura e análise dos editais, resoluções universitárias, leis estaduais, termos de adesão ao SISU e manuais de candidatos referentes ao vestibular para ingresso no ano de 2013, complementada por dados do INEP e IBGE.

O GEMAA

O GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) é um grupo de pesquisa dedicado ao estudo da ação afirmativa, com inscrição no CNPq e sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos-IESP da UERJ. Além de reunir um conjunto de projetos de pesquisa acadêmica acerca da ação afirmativa, a partir de uma variedade de abordagens metodológicas, o Grupo também organiza eventos e discussões sobre o tema. Uma das principais atividades do GEMAA tem sido a produção de levantamentos anuais acerca das práticas adotadas pelas universidades públicas no tocante às políticas de inclusão social e racial.

O presente texto apresenta resultados do acompanhamento dessas políticas referente ao ano de 2013, com foco nas universidades públicas estaduais

brasileiras. Em estudo anterior (Feres Júnior., Daflon et al, 2013), analisamos as ações afirmativas atualmente em prática nas universidades federais, sob impacto da Lei nº 12.711. Como as instituições estaduais permanecem fora do escopo da nova lei, suas políticas de ação afirmativa apresentam características distintas e são fruto de iniciativas das próprias universidades ou de legislação estadual. Nesse trabalho recenseamos essas instituições no que tange dois eixos principais: 1. os aspectos procedimentais dessas políticas e 2. a magnitude e distribuição dos benefícios. O levantamento se baseia na leitura e análise dos editais, resoluções universitárias, leis estaduais, termos de adesão ao SISU e manuais de candidatos referentes ao vestibular para ingresso no ano de 2013, com acréscimo de dados do INEP e IBGE.

Metodologia

No presente estudo foram recenseadas apenas universidades públicas estaduais, excluindo-se, portanto, universidades públicas federais, municipais, faculdades, centros, institutos superiores, bem como instituições privadas. A partir dessa triagem, estabelecemos como corpus de análise os documentos referentes a 37 universidades, 32 das quais possuem alguma modalidade de política de ação afirmativa. Ao final da fase de coleta, obtivemos 57 documentos, que sistematizamos a partir da inserção de dados em programas de análise qualitativa e quantitativa, observadas uma série de questões pré-formuladas que abarcam aspectos procedimentais das políticas de ação afirmativa, bem como características dos grupos de beneficiários e magnitude do benefício. Em seqüência, complementamos a base com dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), ligado ao Ministério da Educação, e com dados populacionais do IBGE, a fim de realizar cruzamentos entre as informações.

De acordo com dados do Censo da Educação Superior 2010 (INEP, 2011), a maior parte das matrículas no ensino superior público federal e estadual permanece concentrada nas universidades (54,3%), seguida das faculdades (31,2%) e dos centros universitários (14,5%). Nesse sentido, ainda que a análise de 37 instituições universitárias estaduais não permita apreender a totalidade

da oferta de vagas na rede pública estadual, a sua importante participação na oferta de vagas justifica a abordagem aqui empregada.

Segundo o mesmo levantamento do INEP, do total de 6.379.299 de matrículas em cursos de graduação no ano de 2010, 74,2% concentraram-se nas instituições privadas de ensino, o que representa uma hegemonia desse setor. Entretanto, chama atenção a inédita expansão das matrículas nas instituições públicas no período de 2001 a 2010. A existência de uma política pública como o REUNI, que destinou recursos para a expansão e interiorização das vagas nas instituições de ensino superior federal, poderia sugerir que essa expansão se deu mormente nas IFES federais. No entanto, os dados do INEP demonstram um crescimento significativo também das matrículas nas IFES estaduais. Isso porque, se as instituições que pertencem à categoria administrativa federal apresentaram um incremento no número de matrículas da ordem de 85,9%, as estaduais não ficaram muito atrás, apresentando um crescimento robusto de 66,7% (INEP, 2011). As razões para tal fenômeno fogem ao escopo do presente trabalho, mas seria de extrema valia se trabalhos futuros pudessem investigar suas causas. Seria esse crescimento produto de algum tipo de sinergia ou de competição política entre governos estaduais e governo federal?

Algo similar pode ser alegado no que diz respeito às políticas de ação afirmativa. Com a sanção da Lei 12.711 no ano de 2012, estabeleceu-se a obrigatoriedade da adoção dessas políticas nas universidades federais, o que elevou significativamente os percentuais de vagas destinados às cotas nessas instituições, em especial para pretos, pardos e índios (Feres Júnior, Daflon et al, 2013). Entretanto, como já constatamos em outros estudos (Feres Júnior, Daflon & Campos, 2011), até o ano de 2008, quando o Governo Federal condicionou a destinação de recursos do REUNI às instituições federais à sua adesão às ações afirmativas, eram as universidades estaduais o lócus dessas políticas por excelência. Foram precisamente as estaduais que primeiro adotaram ações afirmativas e foram igualmente entre elas que essas medidas se disseminaram mais rapidamente, como mostra o levantamento supracitado. Portanto, se hoje em virtude da lei federal a totalidade das universidades federais possui tais políticas, as estaduais não ficam tão atrás, apresentando um

índice de adesão de 86%, ainda que a ausência de uma lei que estabeleça critérios homogêneos para essas políticas resulte em desenhos institucionais e percentuais de vagas reservadas extremamente variados. Tal diversidade é objeto do presente estudo.

Universidades Estaduais com programas de ação afirmativa

Abaixo apresentamos uma listagem das Universidades Estaduais que hoje possuem alguma modalidade de ação afirmativa em seus processos de ingresso aos cursos superiores. É importante notar que trabalhamos com um conceito ampliado de ação afirmativa, entendendo-a como quaisquer medidas que compreendam

...incremento da contratação e promoção de membros de grupos discriminados no emprego e na educação por via de metas, cotas, bônus ou fundos de estímulo; bolsas de estudo; empréstimos e preferência em contratos públicos; determinação de metas ou cotas mínimas de participação na mídia, na política e outros âmbitos; reparações financeiras; distribuição de terras e habitação; medidas de proteção a estilos de vida ameaçados; e políticas de valorização identitária (GEMAA, 2011).

Em nosso presente estudo, focalizamos medidas que alocam vagas por meio de procedimentos diversos, tais como cotas, bônus e reserva de sobrevagas.

Tabela 1: Universidades Estaduais que adotam programas de ação afirmativa

Norte	Universidade do Estado do Amazonas Universidade do Tocantins Universidade Estadual de Roraima Universidade do Estado do Amapá
Nordeste	Universidade Estadual de Feira de Santana Universidade Estadual do Maranhão Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia Universidade Estadual de Santa Cruz Universidade Estadual do Piauí Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas Universidade do Estado da Bahia Universidade de Pernambuco Universidade Estadual de Alagoas Universidade Estadual da Paraíba Universidade do Estado do Rio Grande do Norte Universidade Estadual Vale do Acaraú
Centro-Oeste	Universidade Estadual de Goiás Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul Universidade do Estado de Mato Grosso
Sudeste	Universidade do Estado de Minas Gerais Universidade do Estado do Rio de Janeiro Universidade Estadual de Campinas Universidade Estadual de Montes Claros Universidade de São Paulo Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Sul	Universidade Estadual de Londrina Universidade Estadual de Maringá Universidade Estadual do Centro-Oeste Universidade Estadual do Oeste do Paraná Universidade Estadual do Rio Grande do Sul Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina Universidade Estadual de Ponta Grossa

Fonte: GEMAA

Evolução das ações afirmativas nas Universidades Estaduais

As primeiras iniciativas de implantação de programas de ação afirmativa no Brasil como ferramentas de combate ao racismo e à desigualdade racial foram iniciadas em meados da década de 1990. A Constituição de 1988 pavimentou o caminho para a adoção de tais medidas, pois, embora permita diferentes interpretações e ênfases, seu texto explicita alguns princípios de discriminação

positiva. Mais precisamente, foi a partir de 1995 que órgãos do governo federal, estadual e municipal, bem como organizações não governamentais, movimentos sociais e o setor privado começaram a tomar providências concretas para que o país adotasse políticas dessa natureza em benefício de pessoas discriminadas em razão de sua cor (Heringer, 2001; Htun, 2001).

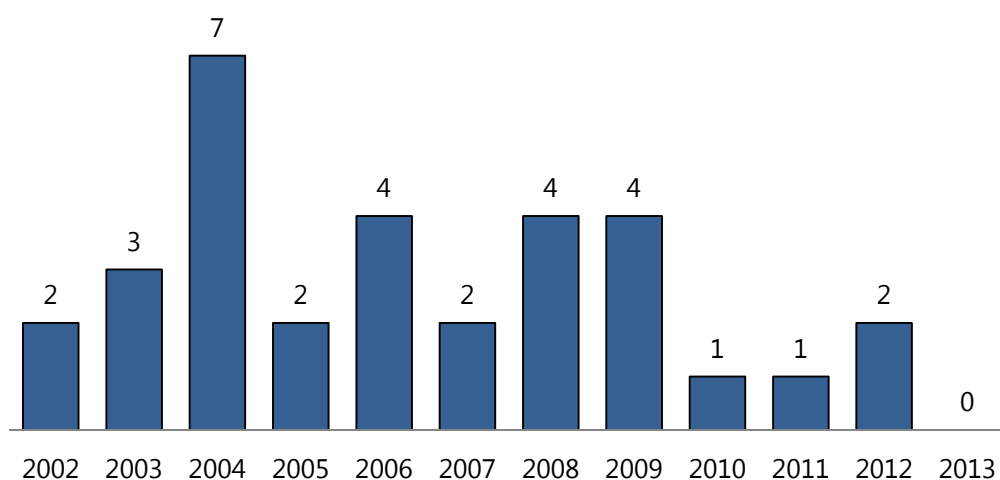
Data efetivamente de 1996 a primeira vez que um governo brasileiro discutiu a possibilidade de adotar políticas públicas de caráter focal voltadas para população negra. Nesse ano, o Ministério da Justiça promoveu em Brasília o seminário internacional “Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos”, que reuniu pesquisadores brasileiros e estrangeiros, bem como lideranças políticas do movimento negro com o intuito de obter subsídios para a aplicação de medidas afirmativas no Brasil.

Em 2001, a adesão do país ao Plano de Ação de Durban sinalizou uma inflexão ainda mais significativa na postura do Estado brasileiro, até então considerado omissivo diante das desigualdades raciais. Por ocasião da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso reconheceu publicamente que o Brasil é um país racista e se comprometeu a adotar políticas públicas para alterar esse quadro. Em sequência, o próprio governo federal começou a dar o exemplo, adotando medidas de discriminação positiva na composição de alguns dos seus quadros funcionais, como os do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o da Justiça e o das Relações Exteriores.

Costuma-se creditar a esses gestos o aumento expressivo da quantidade e do alcance de políticas de ação afirmativa que se seguiu. Em 2003, entrou em vigor a Lei Estadual nº. 4.151, que instituiu reserva de vagas para o ingresso de alunos pretos e pardos nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) a política foi criada por meio da deliberação número 196/2002 do Conselho Universitário. Outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram

responsáveis pela ampla disseminação de medidas similares em universidades de todo o país. Nesse sentido, é importante notar que as ações afirmativas no ensino superior brasileiro têm início através de iniciativas locais articuladas principalmente entre as universidades estaduais. Como já salientamos, são essas as instituições a aderir mais precoce e rapidamente a essas políticas, ainda que em um momento posterior as universidades federais tenham passado a aderir em ritmo acelerado, em especial em resposta a incentivos do governo federal e, no último ano, em cumprimento à Lei Federal 12.711.

Gráfico 1: Adesão das Universidades Estaduais às AAs por ano



Fonte: GEMAA

Modo de adoção

Como mencionamos, as primeiras iniciativas de implantação de políticas de ação afirmativa no Brasil ocorreram por meio de leis estaduais, que obrigaram as universidades sob administração do Estado em questão a adotar medidas de inclusão em seus processos seletivos de ingresso. No entanto, ao longo do tempo muitas universidades estaduais aderiram às ações afirmativas por iniciativa própria, chegando-se a um quadro em que o número de instituições submetidas a leis estaduais iguala-se à quantidade daquelas que adotaram Aas por meio de resoluções de seus conselhos universitários.

Tabela 2: Número de universidades de acordo com o meio de adoção das AAs

Meio de adoção	N
Resolução de conselho universitário	16
Lei Estadual	16

Fonte: GEMAA

Quadro 1: Leis Estaduais dos programas de ação afirmativa e respectivas universidades abrangidas

1. Alagoas - Lei nº 6.542, de 7/12/2004 UNEAL - Universidade Estadual de Alagoas
2. Amapá - Leis Estaduais nºs. 1022 e 1023 de 30/06/2006 e 1258 de 18/09/2008 UEAP - Universidade do Estado do Amapá
3. Amazonas- Lei nº 2.894, de 31/05/2004 UEA - Universidade do Estado do Amazonas
4. Goiás- Lei nº14.832, de 12/07/2004 UEG - Universidade Estadual de Goiás
5. Maranhão- Lei n.º 9.295 de 17/11/2010 UEMA - Universidade Estadual do Maranhão
6. Mato Grosso do Sul- Leis nº 2605 e nº 2589 UEMS - Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
7. Minas Gerais- Lei Estadual nº 15.259 de 27/07/2004; Resolução nº 104 CEPEX/2004; Lei Estadual nº 13.465, de 12/1/2000 UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros
8. Paraná - Lei nº 13.134 de 18/04/2001 Casa Civil, modificada pela Lei Estadual nº14.995/2006, de 09/01/2006, Edital nº 007/2007 COORPS, Edital nº 01 2006 CUIA. Resolução nº 029/2006 SETI UEM - Universidade Estadual de Maringá UNICENTRO - Universidade Estadual do Centro-Oeste UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná
9. Rio de Janeiro - Lei Estadual nº4151/03 UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro UENF - Universidade Estadual do Norte-Fluminense UEZO - Centro Universitário Estadual da Zona Oeste
10. Rio Grande do Norte - Lei Estadual Nº 8.258, de 27/12/2002 UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
11. Rio Grande do Sul - Lei 11.646/01 UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Fonte: GEMAA

Aspectos procedimentais das ações afirmativas

Modalidades de ação afirmativa

Em outra ocasião, discutimos como um dos aspectos mais importantes das políticas de ação afirmativa é a definição do tipo de vantagem competitiva a ser concedida ao grupo de beneficiários (Feres Júnior, Campos & Daflon, 2013). A distinção fundamental dá-se entre a modalidade das cotas e a de bônus, ou vantagem adicional, pois

No primeiro caso, o procedimento consiste em reservar um determinado número ou percentual de postos para os membros do grupo beneficiário, enquanto os demais permanecem disponíveis para a competição aberta. No segundo, todos os candidatos concorrem pelos mesmos postos e os beneficiários da ação afirmativa recebem alguma consideração especial, que pode assumir a forma de um bônus em sua pontuação, no caso de competições baseadas exclusivamente em testes de aferição de conhecimento, ou um crédito extra no caso de seleções que levam em consideração aspectos mais qualitativos, como a trajetória escolar e as qualificações dos candidatos (Feres Júnior, Daflon & Campos, 2013).

Experiências como a da Unicamp têm demonstrado que o sistema de bonificação conduz a resultados tímidos, senão nulos, no que concerne a meta de incrementar a quantidade de candidatos de grupos desprivilegiados que ingressam na universidade (Unicamp, 2013). Além disso, sabe-se que esse sistema, quando eficaz, comumente resulta em uma distribuição desigual desses candidatos entre os cursos: aqueles mais prestigiosos e disputados são pouco tocados pelo sistema de bonificação, enquanto aqueles menos competitivos costumam ser mais impactados por essa modalidade de ação afirmativa. Essa assimetria é fácil de entender. Imaginemos que o bônus consiste em adicionar 20 pontos a alunos oriundos da escola pública e que para o curso de pedagogia a nota de corte no vestibular (acima da qual o candidato é aprovado) seja 100 e para o curso de medicina seja 400. O bônus de 20 pontos confere ao candidato ao curso de pedagogia uma vantagem muito maior, 20% da nota de corte, do que ao candidato ao curso de medicina, para o qual o bônus corresponde apenas a 5% da nota de corte. Isso não ocorre nos sistemas de cotas em que as reservas são aplicadas a cada curso e turno, pois nesse caso a presença do grupo de beneficiários é nominalmente garantida pelo procedimento, a despeito das notas e outros procedimentos de entrada.

Em razão disso, é positiva a constatação de que são as cotas a forma predominante de ação afirmativa nas universidades estaduais, presente em 30 universidades, duas das quais as combinam com acréscimo de vagas especialmente para grupos específicos de beneficiários. São a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP) as únicas que atualmente praticam a modalidade bônus, isto é, um sistema de acréscimo de pontuação nas provas do vestibular para candidatos de grupos desprivilegiados.

Tabela 3: Tipo de programa de cotas

Tipo de programa	N
Cota	28
Cota e acréscimo de vagas	2
Bônus	2

Fonte: GEMAA

Além disso, nota-se entre as universidades praticantes da modalidade cotas a predominância de um sistema que estipula percentuais fixos de vagas reservadas, apenas dois casos de instituições que definem a quantidade de vagas a partir da demanda, isto é, conforme a procura no vestibular, modalidade de política que tem tido baixo impacto em termos de inclusão. São elas a Universidade do Estado do Amapá (UEAP) e Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Tabela 4: Percentual fixo ou variável para as cotas?

Percentual fixo de cotas	N
Sim	28
Não	2

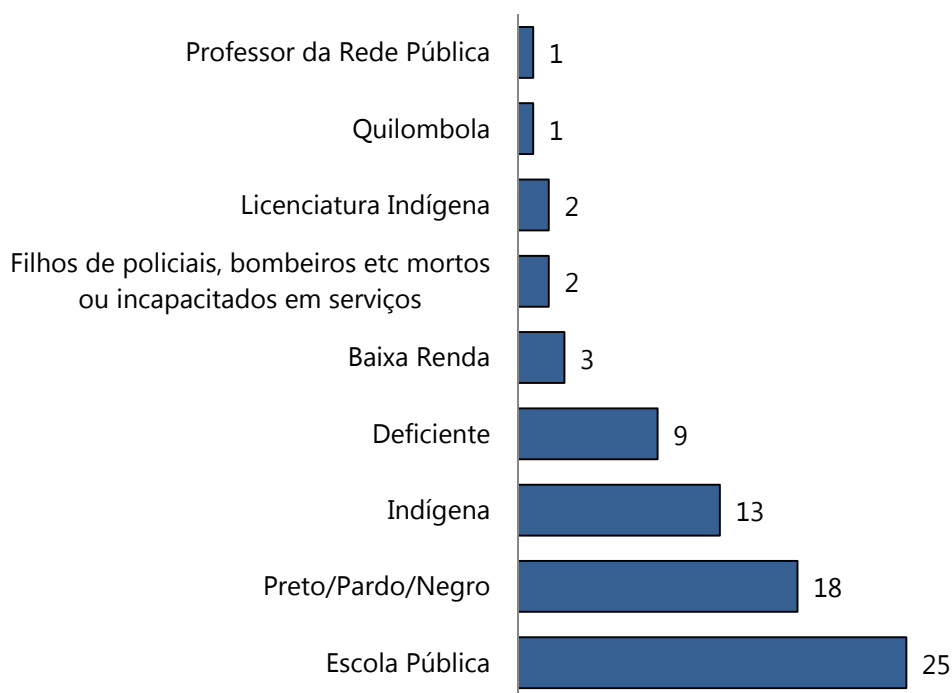
Fonte: GEMAA

Beneficiários

Resultado de iniciativas pulverizadas, o quadro das ações afirmativas nas universidades estaduais é hoje bastante distinto daquele que se instalou nas federais a partir da Lei 12.711, pois esse último é muito mais homogêneo no que

se refere aos procedimentos e distribuição do benefício. Enquanto nas Federais verificamos hoje uma combinação de programas destinados a candidatos pretos, pardos e índios com aqueles destinados a alunos egressos de escolas públicas e alunos de escolas públicas de baixa renda, nas estaduais há uma predominância de ações afirmativas que podemos classificar como de caráter “social”. Em outras palavras, predominam medidas que visam a incluir alunos de escolas públicas e alunos de baixa renda – caso de 28 universidades – independentemente da cor ou etnia do candidato. Em sequência, vêm as medidas para candidatos pretos e pardos (18 universidades), indígenas (13) e deficientes (9).

Gráfico 2: Tipos de beneficiários das ações afirmativas



Fonte: GEMAA

Magnitude do benefício

A constatação de que 32 das 38 universidades estaduais adotam medidas de ação afirmativa é positiva, mas não captura o alcance e abrangência das políticas em si. Para tal verificação, é preciso calcular o montante de vagas efetivamente destinadas aos beneficiários, o que fizemos através da análise dos quadros de

vagas presentes nos editais, manuais dos candidatos e termos de adesão ao SISU divulgados pelas universidades. Através da tabulação desses valores, pudemos calcular o montante de vagas ofertadas pelas universidades em seu processo seletivo referente ao ano de 2013, bem como os números e proporções das vagas reservadas para o grupo de pretos, pardos e índios, o grupo de alunos egressos de escolas públicas e/ou de baixa renda e o grupo dos demais beneficiários. As vagas preenchidas por beneficiários através de sistemas de bonificação e aquelas calculadas através da demanda no vestibular não puderam ser computadas em nosso estudo, por não estarem definidas nos documentos analisados.

Embora nas universidades estaduais as reservas se distribuam em configurações distintas daquelas hoje encontradas nas universidades federais, adotamos um cálculo que torna os dados de ambas comparáveis e agregáveis. A partir da sanção da Lei 12.711, as universidades federais passaram a ter como meta distribuir 50% de suas vagas entre quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, (2) candidatos de escolas públicas e possuidores de baixa renda (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas, e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A lei ainda estabelece que a proporção de reservas para candidatos pretos, pardos e indígenas (PPIs) deve ser calculada a partir de dados sobre a soma de pessoas com essas características na população do Estado de cada universidade.

As universidades estaduais, no entanto, não estão submetidas a tais parâmetros e continuam reservando vagas separadamente para (a) estudantes egressos de escolas públicas (25 universidades) (b) estudantes de baixa renda (3 universidades) (c) pretos e pardos (18 universidades, 13 das quais exigem que esses candidatos provenham de escola pública, 2 determinam uma exigência de comprovação de baixa renda e 3 adotam ambas as exigências) (d) indígenas e (e) outros (deficientes, quilombolas etc).

Para tornar os dados das universidades estaduais e federais comparáveis, fizemos a operação de somar as vagas reservadas nas estaduais conforme os parâmetros das quatro subcotas adotadas pelas universidades federais. Desse modo, somamos as vagas destinadas a pretos, pardos e índios (PPIs) e aquelas

reservadas para alunos de escolas públicas e os de baixa renda. O resultado segue no quadro abaixo.

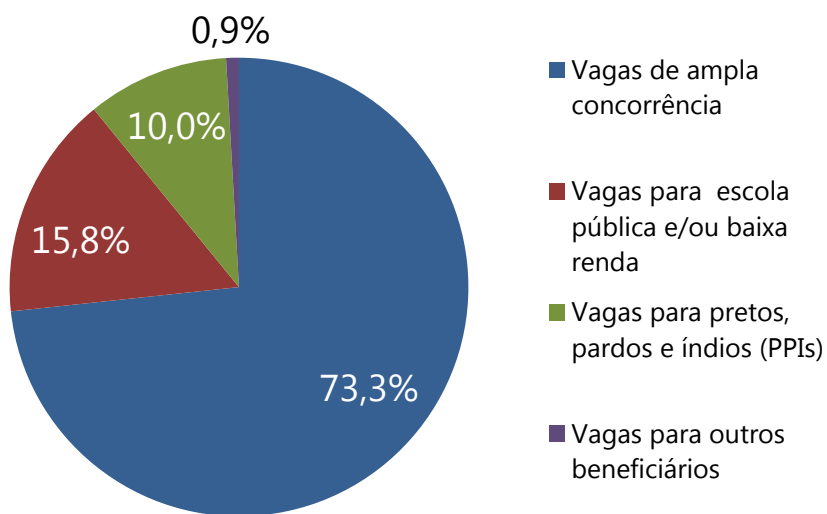
Tabela 5: Vagas ofertadas e vagas reservadas nas universidades estaduais

	Nº	%
Total de vagas ofertadas	93.856	100%
Total de vagas reservadas	25.101	26,7%
Vagas reservadas para alunos de escola pública e baixa renda	14.861	15,8%
Vagas reservadas para pretos, pardos e índios (PPIs)	9.419	10,0%
Vagas reservadas para outros beneficiários	821	0,9%

Fonte: GEMAA

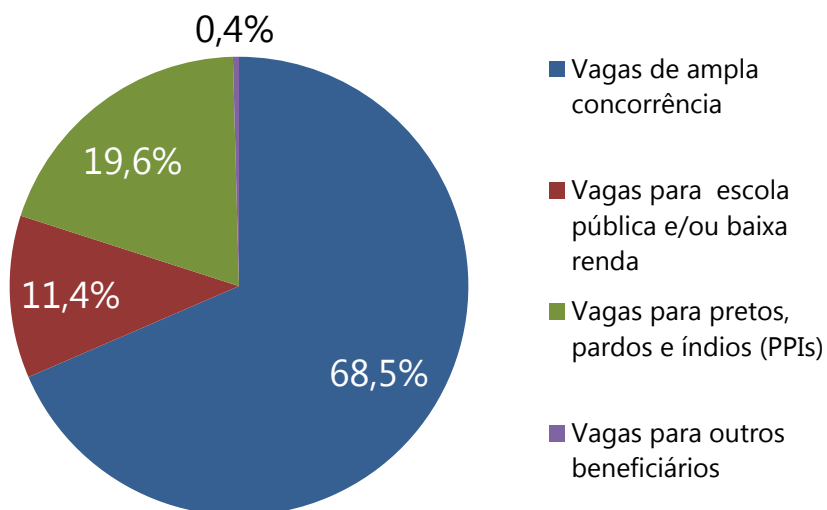
A preferência por programas de ação afirmativa de recorte exclusivamente “social”, isto é, para alunos de escolas públicas e de baixa renda, fica evidenciada na maior quantidade de vagas destinadas a esses grupos em relação àquelas reservadas para PPIs. Nesse sentido, é interessante notar que a distribuição das reservas nas universidades federais a partir da vigência da lei de cotas inverteu essa proporção: enquanto as reservas sociais representam um percentual de 11,4% das vagas, aquelas para PPIs foram elevadas a 19,6%. Vale notar que no ano anterior à lei as federais reservavam 11,9% das suas vagas para alunos de escola pública e/ou baixa renda e 9,5% para PPIs.

Gráfico 3: Distribuição da oferta de vagas nas universidades estaduais



Fonte: GEMAA

Gráfico 4: Distribuição da oferta de vagas nas universidades federais

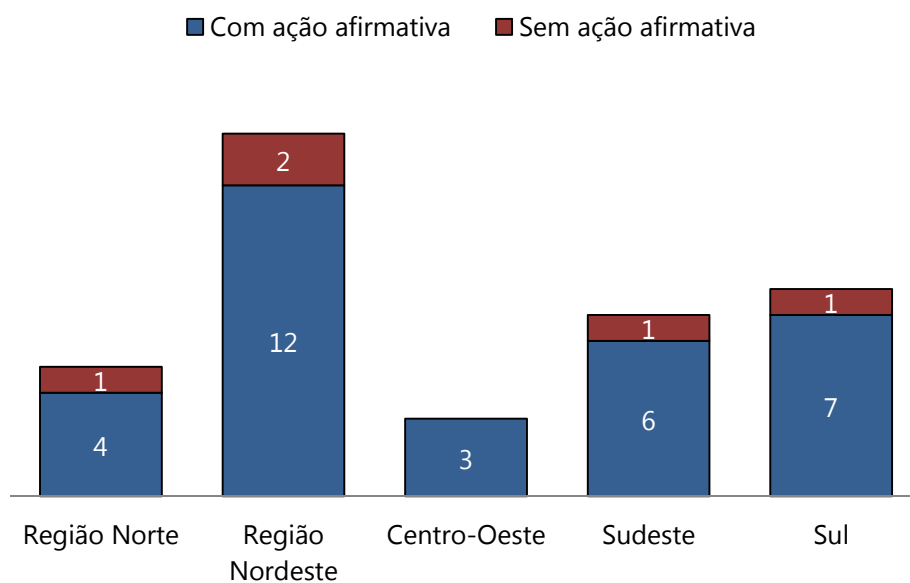


Fonte: GEMAA

Distribuição nacional das políticas

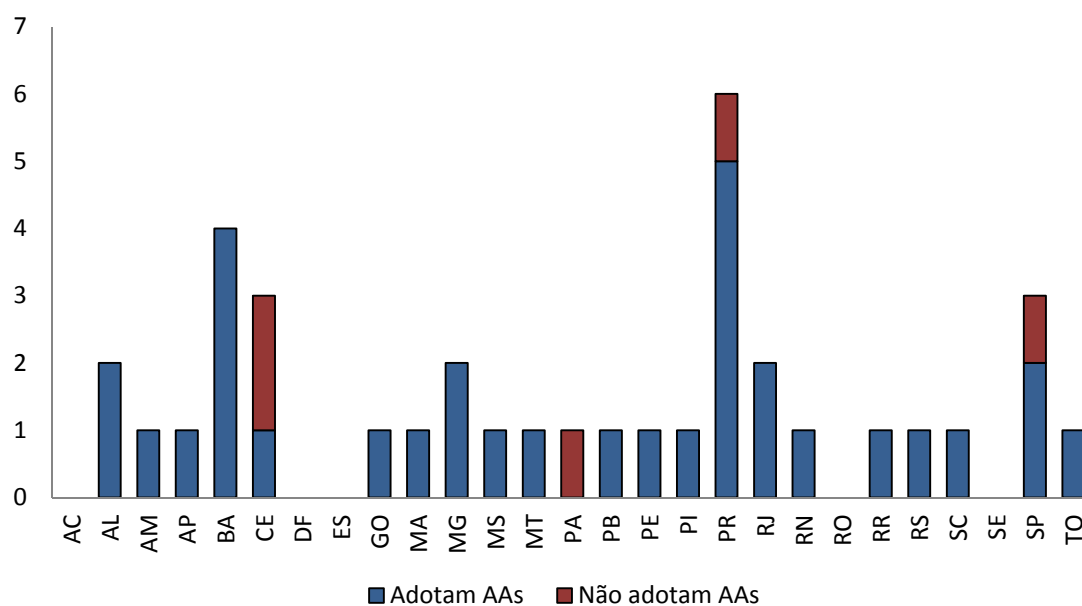
Outro dado importante diz respeito à distribuição das ações afirmativas em território nacional. Pela tabela abaixo podemos perceber uma elevada taxa de adesão a essas medidas em todas as regiões, variando entre 80% e 100%.

Gráfico 5: Número de universidades que aderiram às ações afirmativas por região



Fonte: GEMAA

Gráfico 6: Número de universidades que aderiram às ações afirmativas por estado



Fonte: GEMAA

Entretanto, além da adesão, é importante analisar a magnitude das reservas em cada região, o que conduz a uma constatação contrária: ainda que a adesão às ações afirmativas se distribua de maneira mais ou menos uniforme pelo território nacional, há diferenças acentuadas nos percentuais de vagas efetivamente reservadas, bem como padrões distintos de distribuição de vagas pelos grupos de beneficiários. A Região Centro-Oeste é aquela com o maior percentual de vagas reservadas (40,2%), seguida pela Região Nordeste (32,6%), Sul (29%), Norte (26,6%) e Sudeste (16,7%). Notam-se ainda variações significativas na divisão das vagas reservadas entre os alunos hipossuficientes (reservas sociais) e aquelas para PPIs, conforme a região: enquanto no Norte há uma evidente predominância das reservas sociais, no Centro-Oeste são mais expressivas as reservas para PPIs. Analisaremos isso mais detidamente no próximo tópico.

Tabela 6: Percentuais de cotas sociais, para PPIs e outros beneficiários

	Reservas Sociais	Reservas PPI	Outros Beneficiários	Total Cotas
Norte	22,9%	2,7%	1,1%	26,6%
Nordeste	19,2%	13,1%	0,3%	32,6%
Centro-Oeste	14,2%	25,8%	0,2%	40,2%
Sudeste	7,3%	7,8%	1,6%	16,7%
Sul	24,2%	4,1%	0,8%	29,0%

Fonte: GEMAA

Índice de Inclusão Racial

Um aspecto importante a observar na distribuição regional das reservas é a proporção das vagas destinadas a PPIs em relação com a composição étnico-racial das populações das diferentes regiões do país. A Lei 12.771, à qual as universidades estaduais não estão submetidas, estipulou que as universidades federais calculassem a proporção de vagas reservadas para PPIs conforme a sua presença no estado, o que tem conduzido a uma equalização entre essas proporções. No entanto, como as estaduais ficam de fora do escopo da lei, a designação de vagas para PPIs fica dependente de decisões dos legislativos locais e/ou das próprias universidades.

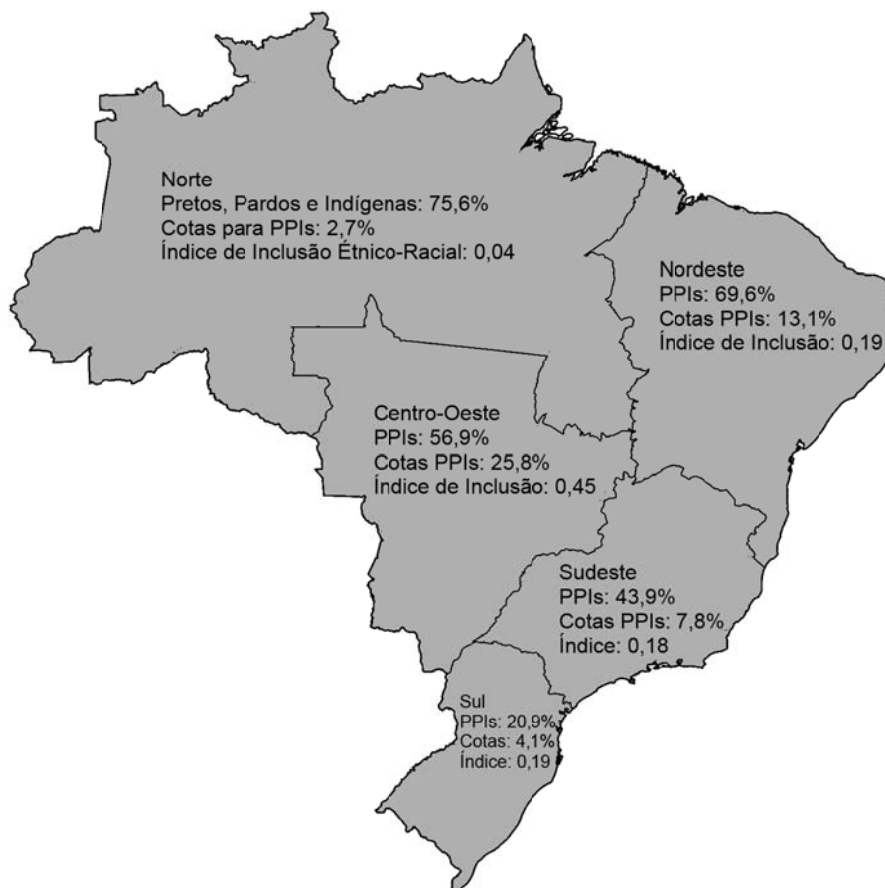
Em razão disso, calculamos a razão entre o percentual de vagas para PPIs estabelecidas nas universidades das diferentes regiões do país e a proporção de indivíduos pretos, pardos e índios em cada uma delas. Quanto mais próximo de 1, melhor o índice de inclusão racial em cada região. Para tal, nos valem de dados demográficos do IBGE referentes ao ano de 2010 (IBGE, 2010).

Tabela 7: Razão entre o percentual de cotas e a composição racial da população em cada região (Índice de Inclusão Racial)

	% Cotas PPI	PPI na Região	Índice de Inclusão Racial
Norte	2,7%	75,6%	0,04
Nordeste	13,1%	69,6%	0,19
Centro-Oeste	25,8%	56,9%	0,45
Sudeste	7,8%	43,9%	0,18
Sul	4,1%	20,9%	0,19

Fonte: GEMAA

Figura 1: Composição racial, cotas para PPIs e Índice de Inclusão Racial por região



Verificamos, portanto, que enquanto as universidades federais caminham no sentido de uma representação proporcional das populações locais no seu corpo discente, as estaduais permanecem com resultados bastante desiguais. Enquanto o Centro-Oeste é a região que mais se aproxima do índice 0,5%, precisamente aquele buscado pela lei federal, que prevê 50% de reserva de vagas, parte das quais deveria ser designada para PPIs conforme sua presença no estado, as demais regiões apresentam índices bastante distantes desse ideal: o Norte apresenta o pior resultado (0,04), enquanto Nordeste (0,19), Sudeste (0,18) e Sul (0,19) apresentam índices igualmente insatisfatórios.

Qualidade do ensino ofertado e proporção de reservas: o Índice Geral de Cursos e a ação afirmativa

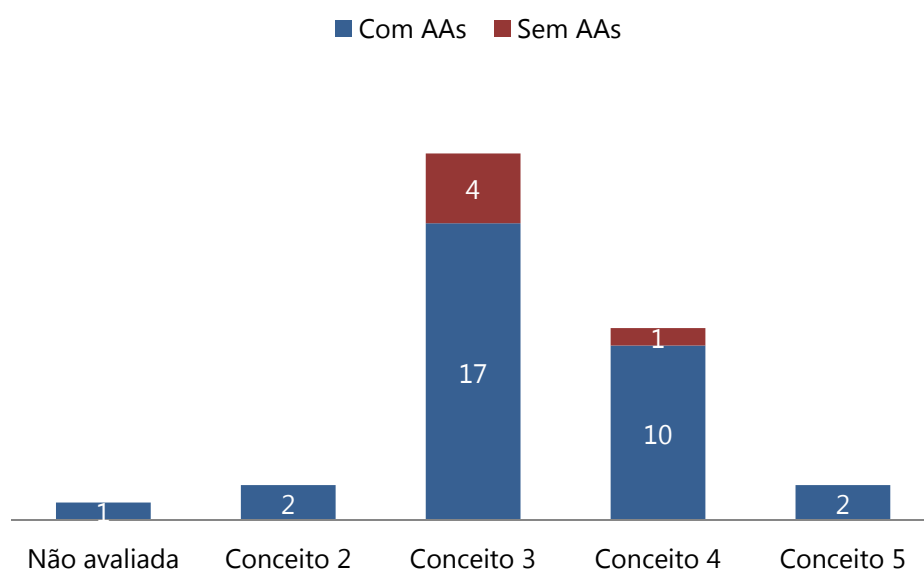
É preciso verificar ainda a relação entre a qualidade do ensino ofertado nas universidades e a adoção de políticas de inclusão. É importante investigar a hipótese de que universidades com mais tradição e melhor desempenho em exames nacionais tenham mais reservas em relação à ideia de instituir programas de inclusão, considerando-se que o debate sobre a ação afirmativa no Brasil é tão permeado por argumentos de desqualificação dos beneficiários dessas políticas. Por esse motivo, cruzamos os conceitos obtidos pelas universidades públicas no exame nacional promovido pelo Inep com os dados acerca da proporção de vagas reservadas nos vestibulares.

Trata-se do IGC 2011 (Índice Geral de Cursos da Instituição), que avaliou o desempenho dos estudantes no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), bem como o corpo docente, a infraestrutura e a organização didático-pedagógica da universidade durante o triênio 2009-2010-2011. O resultado final foi expresso em valores contínuos, que vão de 0 a 500, e em faixas, de 1 a 5. Vale lembrar que a USP não participou da avaliação, por discordar da metodologia adotada. Contudo, como ela ocupa a 2ª posição no Webometrics Ranking Web of World Universities relativas à América Latina¹, ficando à frente de todas as universidades que obtiveram conceito 5 no IGC, tomamos a liberdade de atribuir-lhe o conceito máximo.

¹ http://www.webometrics.info/top100_continent.asp?cont=latin_america

No gráfico abaixo podemos verificar que a adesão às ações afirmativas é bastante uniforme entre as universidades estaduais, independentemente do seu desempenho na avaliação do INEP. Contudo, vale indagar se a proporção dos benefícios se distribui também uniformemente, o que faremos logo em sequência.

Gráfico 8: Número de universidades com ações afirmativas por IGC



Fonte: GEMAA

Na tabela abaixo podemos verificar que, embora distribuída de forma relativamente uniforme entre as universidades, a ação afirmativa é praticada com mais entusiasmo pelas universidades que obtiveram pior avaliação no INEP. O número de vagas reservadas nas universidades que obtiveram conceito 2 corresponde a 50% do total de vagas ofertadas por essas instituições. Entre as universidades que obtiveram conceito 3, encontramos um índice de 33% de vagas reservadas entre o total de vagas oferecidas. Entre as instituições de conceito 4 na avaliação do INEP esse índice cai para 28,4% e para 0,0% (zero) nas de conceito máximo.

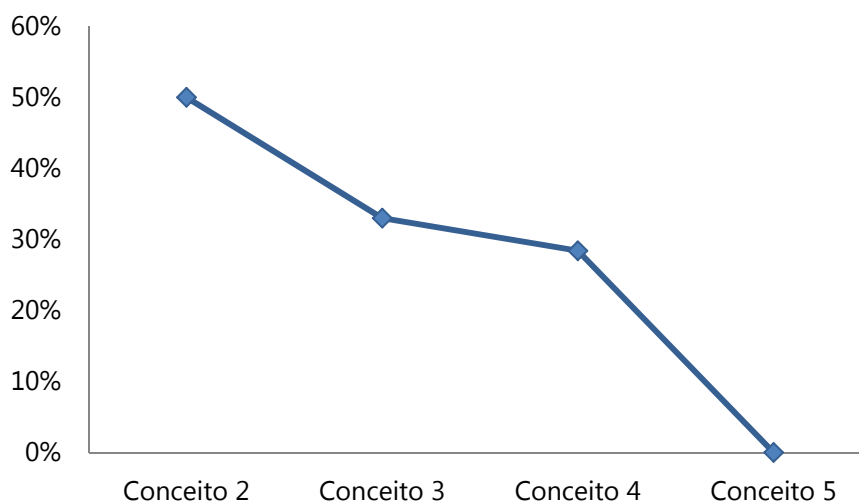
Tabela 8: Título: Reservas de vagas por IGC

IGC Inep	Vagas Total	Vagas reservadas	%	Vagas sociais	%	Vagas PPIs	%	Vagas outros	%
Não avaliada	642	88	13,71%	-	-	44	6,85%	44	6,85%
Nota 2	1.240	620	50%	620	50%	-	-	-	-
Nota 3	50.117	16.549	33%	9.392	18,70%	6.845	13,7%	312	0,60%
Nota 4	27.611	7.844	28,4%	4.849	17,60%	2.530	9,20%	465	1,7%
Nota 5	14.426	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: GEMAA

O gráfico abaixo, representando as porcentagens de vagas reservadas, podemos notar claramente essa tendência de diminuição da inclusão ao passo que a qualidade aumenta.

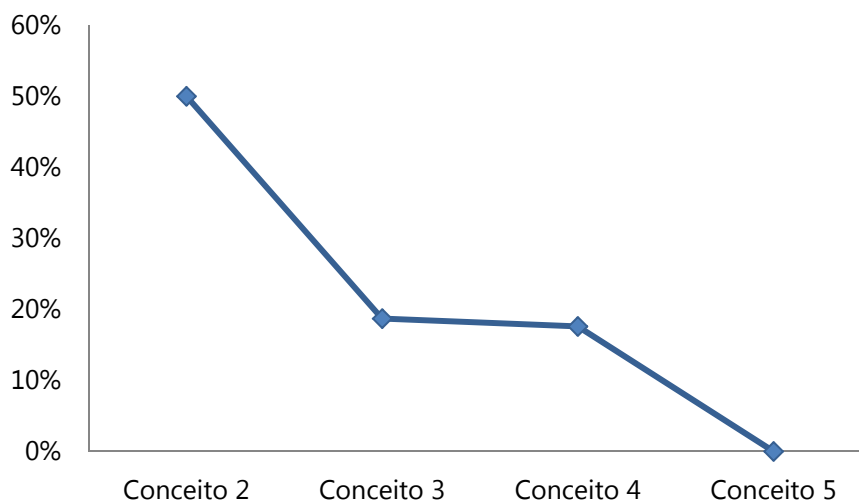
Gráfico 9: Proporção de vagas reservadas conforme a avaliação no IGC



Fonte: GEMAA

A tendência é quase idêntica quando tomamos as cotas sociais (ver tabela acima), ou seja, declínio de oferta correlaciona-se com aumento da qualidade, como vemos na representação gráfica abaixo.

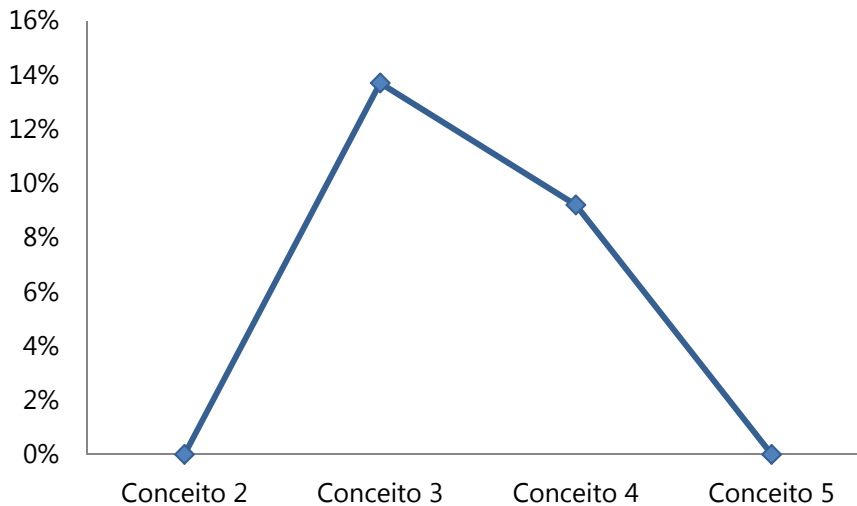
Gráfico 10: Proporção das reservas de vagas sociais conforme a avaliação no IGC



Fonte: GEMAA

A tendência é similar se tomarmos as vagas para PPIs (ver tabela acima), com a diferença importante de que as universidades com menor IGC, 2, se igualaram às de maior IGC ao não adotar reservas para essa categoria de beneficiários.

Gráfico 11: Proporção das reservas de vagas para PPI conforme a avaliação no IGC



Fonte: GEMAA

Essa tendência de correlação negativa em inclusão e qualidade verificada nas universidades estaduais, tanto no agregado das reservas quanto se tomadas separadamente cotas sociais ou raciais, tem algumas explicações possíveis:

(1) a inversa proporcionalidade entre qualidade e inclusão tem a ver com o fato de as universidades com maior qualidade estarem entre as mais prestigiosas do país, e assim se aferrarem mais à manutenção do status quo. Isso se passou no âmbito das federais antes de serem todas submetidas à Lei 12.771. As federais de maior renome, como UFRJ, UFMG e UFF, foram extremamente resistentes à adoção de medidas de inclusão. Entre as estaduais, as paulistas, sempre muito bem classificadas nos rankings de qualidade nacionais e internacionais e livres do alcance da lei federal, ainda resistem a adotar políticas efetivas de inclusão.

(2) a explicação anterior pode ser também compreendida no plano geográfico, pois as universidades públicas mais bem avaliadas do país estão na região sudeste e é exatamente nessa região que universidades federais e estaduais foram mais resistivas à adoção de políticas de inclusão. No levantamento feito

pelo GEMAA no ano passado, o sudeste foi a região com mais baixo índice de inclusão.² É claro que isso significa uma opção pela manutenção do status quo, ou seja, a preservação da universidade como instrumento de reprodução das desigualdades sociais já existentes. Não temos elementos suficientes para avaliar hipóteses que poderiam explicar esse fenômeno. Se existem interesses na manutenção de privilégios de classe e de grupo racial, não é claro porque eles se expressariam mais no sudeste. Mesmo uma variável política promissora, como a competição entre governos estaduais do PSDB em São Paulo e Minas com o governo federal, do PT, precisa ser melhor investigada. O Rio de Janeiro é um contraexemplo que parece corroborar a hipótese, pois o governador é da base aliada da presidente Dilma, ou seja do PMDB, e suas estaduais são pioneiras na implantação de cotas sociais e raciais. Contudo, é preciso lembrar que os programas de ação afirmativa do Rio de Janeiro foram criados durante o governo Anthony Garotinho, que na época fazia oposição ao governo federal.

(3) algumas universidades não determinam reserva de vagas, mas medidas de baixo potencial inclusivo, como o sistema de bonificação no vestibular. É esse o caso das duas instituições de maior prestígio – USP e UNICAMP – que, a despeito de possuírem políticas de ação afirmativa, optaram pelo sistema de bônus, que não assegura um mínimo de vagas a serem preenchidas por seus beneficiários. Dados da própria USP mostram que nos anos de 2007 e 2008 o Programa de Inclusão Social da USP – Inlusp – foi responsável por incrementos muito tímidos no número de aprovados no vestibular provenientes da educação pública: o aumento foi de 3,2% e 3,6%, respectivamente, em relação aos percentuais que seriam obtidos sem o programa (Universidade de São Paulo, 2008). O Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp – Paais – adiciona 30 pontos para candidatos de escolas públicas e 10 para pretos, pardos ou indígenas em uma média padronizada de 500 pontos. Durante seu período de vigência, o PAAIS apresentou desempenho tímido e irregular: em 2004, elevou para 31,4% o número de aprovados provenientes do ensino público em relação ao patamar histórico de 30% e em 2005 para 34,1%. Contudo, nos anos subsequentes esse percentual sofreu declínio atingido

² [http://gemaa.iesp.uerj.br/files/Levantamento_2011\(1\).pdf](http://gemaa.iesp.uerj.br/files/Levantamento_2011(1).pdf).

valores até inferiores ao patamar histórico: 31,3%, 29% e 29,4%, em 2006, 2007 e 2010, respectivamente. Em 2011 o percentual foi novamente elevado para 34,2%, o que a Unicamp atribui a mudanças em seu vestibular, tais como a modificação da prova da primeira fase do formato dissertativo para o de múltipla escolha e mudanças no modelo da redação, entre outras alterações, uma vez que o sistema de bonificação em vigência desde 2004 não foi alterado naquele ano (TESSLER, 2006; UNICAMP, 2011).

Considerações finais

Pioneiras na adoção das políticas de ação afirmativa, as universidades estaduais representaram um laboratório dessas políticas no ensino superior brasileiro. Até meados de 2008, foram essas universidades que mais rápida e consistentemente responderam a pressões da sociedade civil organizada a fim de tornar seus processos seletivos mais inclusivos e a universidade brasileira mais plural e democrática.

É possível supor que foi o êxito dessas políticas nessas universidades um dos grandes responsáveis pelos avanços testemunhados nos últimos anos no que diz respeito à consolidação e aceitação pública da ação afirmativa, processo que culminou em um julgamento favorável no Supremo Tribunal Federal no ano de 2012 e, mais recentemente, na sanção presidencial da Lei 12.711, que institui a obrigatoriedade da adoção das cotas nas universidades federais.

Contudo, ou exatamente por permanecer fora do escopo da nova lei, a universidade pública estadual continuou presa a interesses locais e regionais de manutenção do status quo, que se expressa na correlação negativa entre qualidade e inclusão, ou seja, quanto melhor a qualidade auferida menor a presença e efetividade das políticas de inclusão. Subsistem entre essas universidades – e em especial as historicamente mais elitizadas – modalidades de ação afirmativa de pouco resultado, a exemplo dos programas de bonificação. Concomitantemente, há uma tendência nessas universidades a priorizar ações afirmativas de natureza social em detrimento àquelas de corte étnico-racial.

Assim, faz-se mister o acompanhamento da evolução das ações afirmativas nas universidades estaduais, com o intuito de se promover um amplo debate público

com vistas a aumentar o potencial inclusivo dessas instituições de ensino superior. Políticas públicas de qualidade só se fazem com monitoramento e avaliação continuada. Manter esse monitoramento e contribuir para a ampliação e aprimoramento das ações afirmativas é um objetivo central do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

Referências

Daflon, Verônica Toste; Feres Júnior, João; Campos, Luiz Augusto. (2013) “Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico”. In *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 43, pp. 302-327.

Feres Júnior, João; Daflon, Verônica; Ramos, Pedro; Miguel, Lorena. (2013) “O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais”. *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, setembro, pp. 1-34.

Feres Júnior, João; Daflon, Verônica Toste; Campos, Luiz Augusto. (2011) “A ação afirmativa no ensino superior brasileiro”. *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-20.

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa - GEMAA. (2011) "Ações afirmativas". Disponível em: http://gemaa.iesp.uerj.br/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1&Itemid=217

Heringer, Rosana. (2001) Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. In *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 2, pp. 291-334.

Htun, Mala. (2001) ‘A Política De Cotas Na América Latina’. In *Revista Estudos Feministas*, 9 (1), pp. 225-230.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). “Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira”. *Informação demográfica e socioeconômica número 27*. IBGE: Rio de Janeiro.

Como citar

Feres Júnior, João; Daflon, Verônica; Barbarela, Eduardo; Ramos, Pedro. Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013). *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, 2013, pp. 1-25.