

textos para
discussão
gema

O impacto da Lei de Cotas nos
estados: um estudo preliminar

Flávio Carvalhaes
IESP-UERJ

João Feres Júnior
IESP-UERJ

Verônica Toste Daflon
IESP-UERJ

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

Pedro Ramos

Larissa Soares

Capa, layout e diagramação

Luiz Augusto Campos



Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-57269-00-9



9 788567 269009

O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar

Flávio Carvalhaes

Pesquisador
IESP-UERJ

João Feres Júnior

Professor
IESP-UERJ

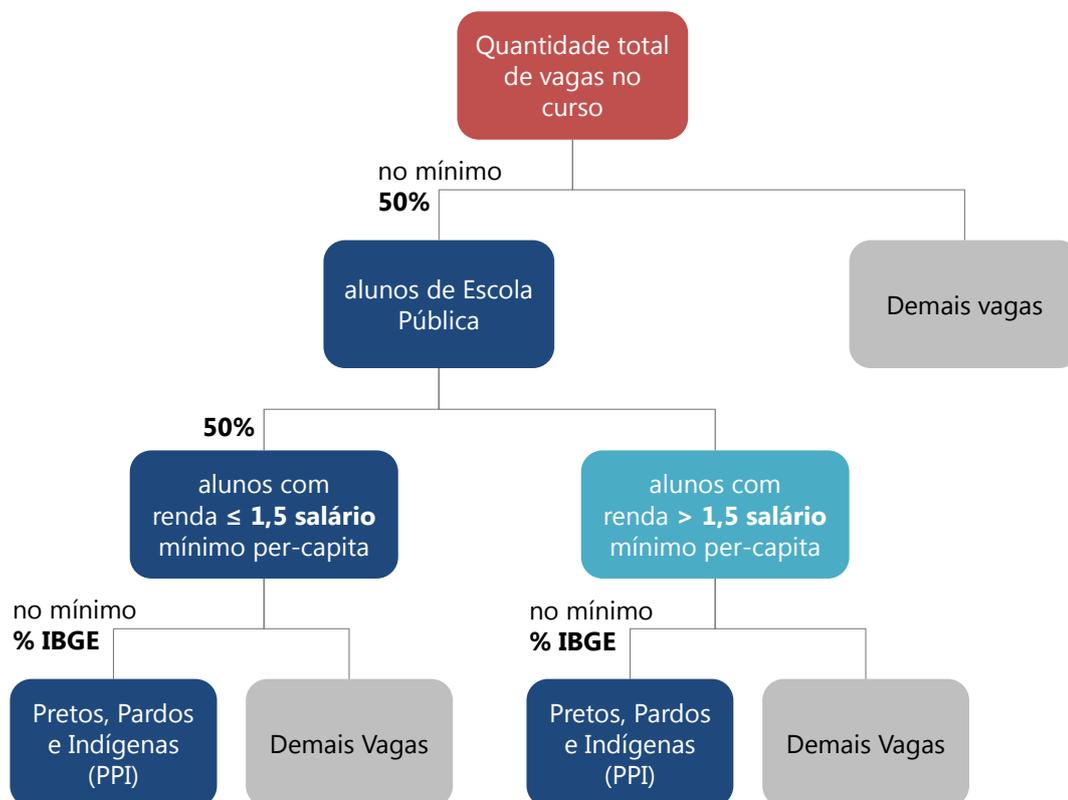
Verônica Tostes Daflon

Pesquisadora
IESP-UERJ

O objetivo deste texto é refletir sobre os critérios adotados pela Lei de Cotas (Decreto Nº 7824/2012) e seu potencial para atingir a população focalizada pela política. A lei reserva vagas no vestibular das IFES a partir de três critérios: origem da escola pública, renda familiar e cor/raça do candidato. A quota para estudantes que se identificam como pretos, pardos ou indígenas varia de acordo com a proporção desses grupos na população de cada estado. A partir dos microdados do Censo 2010, identificamos o “estoque” de candidatos disponíveis em cada grupo para, em um segundo momento, estimar o impacto da lei sobre as chances de cada grupo de beneficiários. Como pretendemos mostrar, a estrutura de oportunidades criada pela Lei é bastante assimétrica, particularmente no que toca o efeito do critério de renda.

O objetivo do presente texto é refletir sobre os critérios adotados pela Lei de Cotas no que toca seu potencial para atingir a população alvo dessa política pública. No Decreto Nº 7824 de 11, de Outubro de 2012, que ficou conhecido como Lei das Cotas, é estabelecida a reserva de vagas a partir de três critérios: frequência à escola pública, renda familiar per capita e cor/raça do candidato. Na mesma regulamentação, é estabelecido que 50% das vagas disponíveis seriam reservadas para estudantes em escolas públicas. Dessas, 50% seriam reservadas para os estudantes que tivessem renda per capita familiar inferior a 1,5 salários mínimos, ficando os 50% restantes para os estudantes com renda superior a essa marca. Por fim, dentro de cada grupo de renda reservas devem ser feitas para pretos, pardos ou indígenas (PPI), de acordo com a proporção do agregado dessas categorias demográficas em cada estado, aferidos a partir dos resultados do censo demográfico mais recente. Em resumo, a “Lei de Cotas” funciona de acordo com a figura abaixo.

Figura 1: Diagrama de representação da “Lei de Cotas”



Fonte: Ministério da Educação

Tomamos a regulamentação da lei como parâmetro para nossa reflexão, que deseja investigar os diferentes cenários sobre os quais a legislação deve incidir. A realidade social e demográfica distinta de cada estado faz com que a incidência das mesmas regras produza cenários distintos de competitividade pelas vagas para cada grupo populacional para qual é estabelecida a reserva. Em outras palavras, a eficácia dessa política pública também deve variar de estado a estado. Unidades da federação mais pobres, por exemplo, terão um maior número de estudantes em escola pública e com a renda per capita inferior ao critério estabelecido. Há também grande variação na proporção de brancos e PPIs nos estados e regiões do país, o que afeta também suas chances relativas de usufruir do programa de reservas criado pela nova lei. No trabalho, apresentamos um exercício que tenta ilustrar as diferentes demandas por vagas nos estados e a capacidade da política implementada para estabelecer essas diferentes demandas.

Para cumprir nosso objetivo, procedemos da seguinte forma. Primeiramente mostramos a importância da escola pública média do Brasil dos dias de hoje.

Praticamente 90% dos estudantes que frequentam o ensino médio estão em escolas públicas em nosso país, como demonstra a Tabela 1, abaixo. Isso já mostra que uma política direcionada a esses estudantes tem um potencial grande de impacto. Uma vez que as desvantagens competitivas do ensino médio público em relação ao privado são notórias, as vagas nas melhores universidades públicas do Brasil, principalmente nos cursos mais competitivos, são desproporcionalmente preenchidas por alunos egressos do ensino privado.

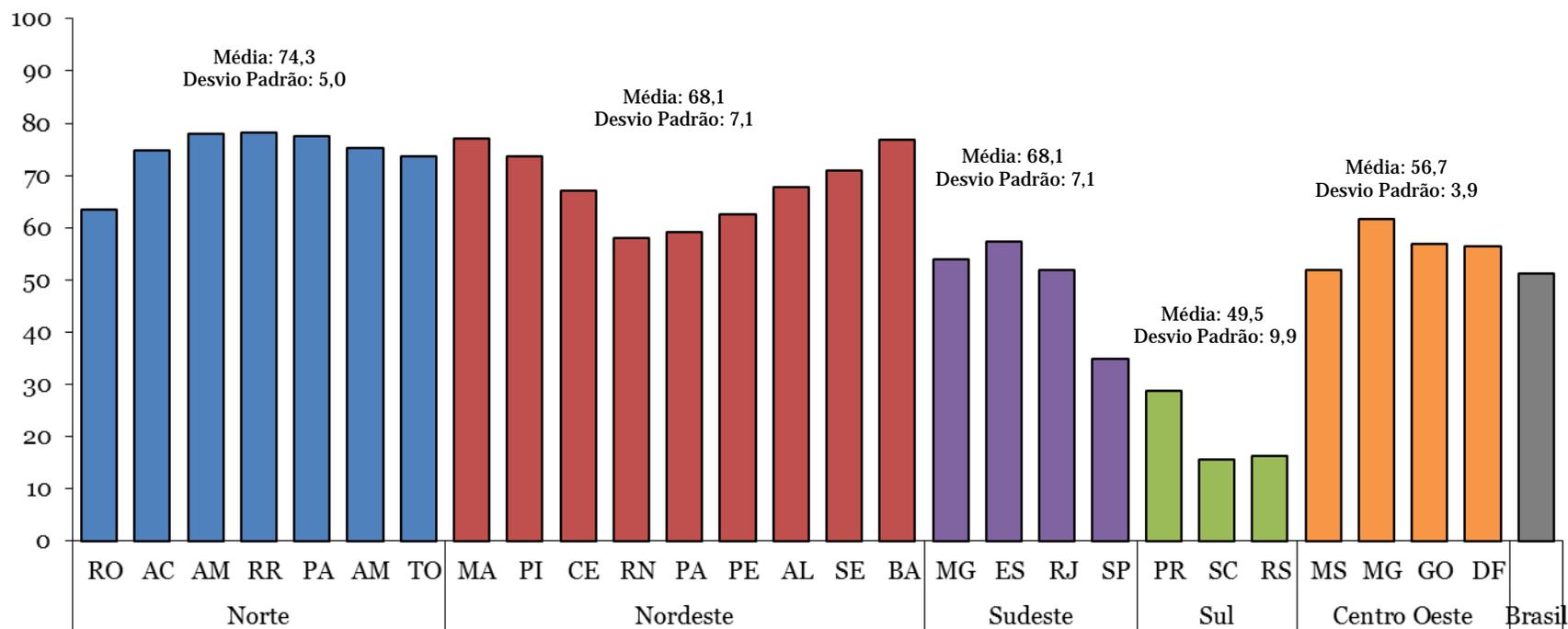
Tabela 1: Tipo de escola frequentada pelos jovens de 15 a 17 anos

	Escola pública		Escola particular		Total
	N	%	N	%	N
Rondônia	71.832	93,2	5.217	6,8	77.049
Acre	35.699	94,8	1.948	5,2	37.647
Amazonas	171.388	93,7	11.547	6,3	182.935
Roraima	22.498	94,1	1.420	5,9	23.918
Pará	364.733	91,9	31.966	8,1	396.699
Amapá	34.756	92,3	2.917	7,7	37.673
Tocantins	67.289	92,7	5.298	7,3	72.587
Maranhão	320.083	92,8	24.941	7,2	345.024
Piauí	139.685	88,7	17.763	11,3	157.448
Ceará	376.241	87,9	51.851	12,1	428.092
Rio Grande do Norte	131.487	86,2	21.018	13,8	152.505
Paraíba	154.098	87,4	22.229	12,6	176.327
Pernambuco	351.186	86,7	53.826	13,3	405.012
Alagoas	136.398	86,8	20.810	13,2	157.208
Sergipe	92.279	86	14.983	14	107.262
Bahia	628.699	91,8	55.815	8,2	684.514
Minas Gerais	778.658	89,3	93.521	10,7	872.179
Espírito Santo	128.289	87,1	18.927	12,9	147.216
Rio de Janeiro	530.374	79,2	139.557	20,8	669.931
São Paulo	1.449.517	85,4	248.406	14,6	1.697.923
Paraná	400.363	87,7	56.351	12,3	456.714
Santa Catarina	219.477	83,8	42.511	16,2	261.988
Rio Grande do Sul	389.845	88,7	49.748	11,3	439.593
Mato Grosso do Sul	98.301	88,6	12.686	11,4	110.987
Mato Grosso	126.560	89,4	15.058	10,6	141.618
Goiás	228.785	84,6	41.780	15,4	270.565
Distrito Federal	88.011	76	27.719	24	115.730
Brasil	7.536.531	87,4	1.089.813	12,6	8.626.344

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Ainda no intuito de apresentar uma descrição das variáveis com as quais a política lida, apresentamos abaixo no Gráfico 1, os dados tabulados do contingente de PPIs e brancos, segundo os dados do Censo 2010 para a população de cada estado. Esses resultados estão apresentados.

Gráfico 1: Porcentagem de PPIs por Unidade da Federação



Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

O gráfico acima aponta já para o potencial impacto diferenciado da política. Como podemos notar a média da proporção populacional de PPI varia bastante de região a região. As regiões Norte e Nordeste tem médias próximas de 70%, enquanto Sudeste e Centro-Oeste médias na faixa de 50%, próximos da média nacional, e a região Sul com uma média bem inferior, de 20%.

Os dados apresentados no Gráfico 1 servem de parâmetro na elaboração da Tabela 2. Nela, multiplicamos os coeficientes indicados no Decreto N° 7824 (e indicados na Figura 1 acima) pelas proporções de PPI (pretos, pardos e indígenas) e brancos de acordo com o Censo 2010. Ou seja, nesse primeiro passo, o único critério empírico é a proporção de PPIs e brancos na população. Os outros critérios são estabelecidos pelo Decreto, ou seja, toda a variação encontrada na Tabela 1 é estritamente relacionada à proporção de PPIs em cada estado. O fato de termos quatro colunas, dois pares de resultados idênticos é um efeito da política. Ao reservar 50% das vagas para os estudantes com renda familiar inferior a 1,5 salários mínimos per capita, automaticamente, as vagas restantes, 50%, podem ser potencialmente pleiteadas pelos estudantes do ensino público com renda superior ao critério de corte. Assim, o cálculo para uma dada unidade da federação é feito da seguinte forma: $0,5 * 0,5 * \text{Proporção PPI}$. Para Rondônia, por exemplo, isso implica em $0,5 * 0,5 * 0,64 = 0,16$ ou 16%. Para os brancos estudantes de escola pública, também em Rondônia, seria: $0,5 * 0,5 * 0,36 = 0,09$ ou 9%. Seguindo esses critérios, produzimos a Tabela 2 para todas as unidades da federação.

Tabela 2: Parâmetros utilizados na lei das cotas

	% escola pública < 1,5 SM & PPI	% escola pública < 1,5 SM & Brancos	% escola pública > 1,5 SM & PPI	% escola pública > 1,5 SM & Brancos
Rondônia	15,9	9,1	15,9	9,1
Acre	18,7	6,3	18,7	6,3
Amazonas	19,5	5,5	19,5	5,5
Roraima	19,5	5,5	19,5	5,5
Pará	19,4	5,6	19,4	5,6
Amapá	18,8	6,2	18,8	6,2
Tocantins	18,4	6,6	18,4	6,6
Maranhão	19,3	5,7	19,3	5,7
Piauí	18,4	6,6	18,4	6,6
Ceará	16,8	8,2	16,8	8,2
Rio Grande do Norte	14,5	10,5	14,5	10,5
Paraíba	14,8	10,2	14,8	10,2
Pernambuco	15,6	9,4	15,6	9,4
Alagoas	17,0	8,0	17,0	8,0
Sergipe	17,7	7,3	17,7	7,3
Bahia	19,2	5,8	19,2	5,8
Minas Gerais	13,5	11,5	13,5	11,5
Espírito Santo	14,3	10,7	14,3	10,7
Rio de Janeiro	13,0	12,0	13,0	12,0
São Paulo	8,7	16,3	8,7	16,3
Paraná	7,2	17,8	7,2	17,8
Santa Catarina	3,9	21,1	3,9	21,1
Rio Grande do Sul	4,1	20,9	4,1	20,9
Mato Grosso do Sul	13,0	12,0	13,0	12,0
Mato Grosso	15,4	9,6	15,4	9,6
Goiás	14,2	10,8	14,2	10,8
Distrito Federal	14,1	10,9	14,1	10,9
Brasil	12,8	12,3	12,8	12,3

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

A Tabela 2 mostra o máximo percentual de vagas que seriam reservadas para os grupos de acordo com cada parâmetro. Como vemos, as proporções são variam de região para região, e dentro de cada região, ainda que não fortemente, com exceção dos estados da região Sul, que têm uma proporção de PPI bem menor do que as outras unidades da federação e, portanto, reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas relativamente menor.

Contrastamos essas proporções “produzidas” pela “Lei das Cotas” com tabulações feitas a partir dos microdados do Censo 2010. Fazemos um exercício que procura identificar o “estoque” de alunos presente em cada unidade da federação de acordo com os critérios estabelecidos na lei. A lógica que nos

orienta é a seguinte. Na lei são fixados dois dos três parâmetros (escola pública e renda) que orientam a reserva de vagas, mas empiricamente há relativa heterogeneidade da distribuição dessas características em cada estado brasileiro. Assim, a proporção de alunos que cursam a escola pública e que têm rendimento per capita familiar inferior a um salário mínimo e meio é muito diferente entre as unidades da federação no Brasil. Ao fazer reserva de vagas para diferentes grupos, a lei influencia nos parâmetros de competitividade entre os concorrentes. Isso porque, entre outras coisas, os critérios são estanques, ou seja, um candidato só pode concorrer em um dos grupos, exceção feita ao não preenchimento das vagas alocadas a um ou mais dos grupos. Para captar essas diferenças, elaboramos um exercício que é sensível aos três parâmetros que orientam a lei das cotas. Ao compararmos a proporção de estudantes em cada uma das categorias com a proporção de vagas reservadas pela lei (apresentadas na Tabela 3), poderemos avaliar a política a partir de dois ângulos: i) a variação regional de sua “eficácia” e ii) quais os grupos mais e menos beneficiados pela política.

Seguimos os seguintes critérios na realização do exercício. Primeiramente, selecionamos somente os jovens entre 15 e 17 anos no Censo 2010. Com esse critério, isolamos a parcela da população, que, idealmente, ao fim de seu ciclo escolar, demandaria o acesso ao ensino superior. A Tabela 3 apresenta a composição dessa coorte pelo tipo de atividade em que os jovens realizavam no ano de realização do censo, de acordo com dois dos três recortes estabelecidos pela Lei de Cotas e utilizados aqui como orientação de nossas análises, que são: 1) PPI com renda per capita familiar inferior a 1,5 salários mínimos, 2) PPI com renda per capita familiar maior que 1,5 salários mínimos, 3) brancos com renda per capita familiar inferior a 1,5 salários mínimos, e 4) brancos com renda per capita familiar maior que 1,5 salários mínimos^{1 2}. A seguir, entre as Tabelas 3.1 e 3.4, adicionamos o último critério estabelecido na política, frequência à escola pública, e apresentamos os dados que suportam nosso raciocínio.

¹ Utilizamos a variável computada pelo próprio IBGE (V6532 nos microdados), que a rigor, não é o rendimento familiar, e sim, domiciliar. No entanto, como na maioria dos casos, a unidade domiciliar coincide com as famílias nos dados brasileiros, acreditamos que essa escolha não gera distorções.

² Junto ao grupo de brancos, também se encontram aqueles que se auto denominam amarelos.

Os dados ilustram que, além do desafio de incorporar os jovens ao ensino superior, o ensino médio também é um obstáculo de retenção. Em média, cerca de 20% dos jovens de 15 a 17 anos não estão frequentando a escola. Nossos resultados tomam como base aqueles que, a princípio, seriam elegíveis para competir por vagas nas universidades, aqueles que frequentavam escola, em média, 80% dos jovens de 15 a 17 anos em 2010, mas também fornecemos dados que comparam a população elegível em relação à população total de 15 a 17 anos.

Tabela 3: Características da coorte de 15 a 17 anos, por vínculo com a escola, renda per capita familiar e cor. Porcentagem em relação a toda população de 15 a 17 anos

	<i>Não frequentam escola</i>					<i>Frequentam escola</i>				
	< 1,5 SM & PPI	< 1,5 SM & brancos	> 1,5 SM & PPI	> 1,5 SM & brancos	Subtotal	< 1,5 SM & PPI	< 1,5 SM & brancos	> 1,5 SM & PPI	> 1,5 SM & brancos	Subtotal
RO	12,4	5,4	1,0	0,9	19,7	45,4	21,5	6,8	6,6	80,3
AC	16,3	4,6	1,0	0,4	22,2	54,0	14,7	5,8	3,3	77,8
AM	15,2	3,5	0,7	0,2	19,6	57,9	14,3	5,0	3,3	80,4
RR	14,7	2,2	0,6	0,4	17,9	57,6	12,8	7,5	4,2	82,1
PA	14,4	3,4	0,5	0,2	18,5	59,8	15,4	4,0	2,3	81,5
AM	12,3	3,4	0,8	0,4	16,8	53,8	16,5	8,5	4,4	83,2
TO	11,8	2,6	0,6	0,4	15,3	58,0	15,6	6,5	4,5	84,7
MA	13,3	3,0	0,3	0,2	16,8	61,8	16,2	2,9	2,3	83,2
PI	11,2	2,9	0,3	0,1	14,5	59,9	19,8	3,2	2,5	85,5
CE	13,2	4,7	0,3	0,3	18,5	53,3	22,7	2,5	3,0	81,5
RN	10,8	5,8	0,4	0,4	17,3	45,9	28,7	3,4	4,6	82,7
PA	11,7	5,8	0,2	0,3	18,1	46,9	28,5	2,6	3,9	81,9
PE	12,1	5,2	0,3	0,3	18,0	49,7	25,5	2,9	3,8	82,0
AL	13,6	4,9	0,3	0,3	19,1	53,3	21,6	3,1	2,9	80,9
SE	10,9	3,3	0,3	0,3	14,8	58,0	19,4	4,4	3,4	85,2
BA	12,8	2,9	0,4	0,1	16,3	62,3	15,4	3,8	2,3	83,7
MG	10,4	4,9	0,5	0,6	16,5	44,0	26,8	4,6	8,2	83,5
ES	12,3	5,3	0,8	0,8	19,1	43,1	22,5	6,3	9,1	80,9
RJ	8,1	3,7	0,6	0,8	13,1	43,5	26,0	6,0	11,4	86,9
SP	6,4	6,2	0,6	1,4	14,6	29,3	35,2	4,3	16,6	85,4
PR	7,1	9,8	0,6	1,8	19,3	22,2	40,2	3,0	15,3	80,7
SC	4,6	11,4	0,6	3,3	19,8	11,5	44,0	2,2	22,6	80,2
RS	4,1	10,8	0,3	2,1	17,2	14,2	49,1	1,7	17,8	82,8
MS	12,3	6,3	1,0	1,0	20,5	37,0	26,8	5,5	10,1	79,5
MG	11,7	4,7	1,1	1,0	18,5	45,1	21,2	7,0	8,1	81,5
GO	10,0	4,7	1,0	0,7	16,5	42,8	24,8	7,1	8,9	83,5
DF	6,6	2,6	1,2	1,2	11,5	38,7	17,1	15,2	17,4	88,5
Brasil	9,8	5,4	0,5	0,9	16,7	42,1	27,5	4,2	9,5	83,3

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Certamente, o exercício é marcado por alguns pressupostos. Primeiramente, selecionamos uma faixa etária que não é a que iria demandar imediatamente a vaga ao ensino superior, uma vez que muitos dos jovens nesse intervalo de idade ainda estão cursando o ensino médio e podem não vir a concluí-lo. Dadas as altas taxas de evasão nesse nível de ensino (indiretamente apresentadas na Tabela 3), opções por outros critérios de idade mais avançada, que incluíssem jovens que estavam terminando ou tivessem terminado o ensino médio, poderiam aumentar a seletividade do exercício.

Dois outros pressupostos ainda marcam o exercício. Obviamente, não são apenas jovens que demandam o acesso ao ensino superior. A princípio, pessoas de qualquer idade podem frequentar esse nível de ensino. No entanto, a maior demanda por ele certamente é dos mais jovens. Dados do Censo da Educação Superior 2010 mostram que a idade média de ingresso dos estudantes em cursos presenciais é de 19 anos³, o que certamente diminui o peso de nosso critério de idade. A outra pressuposição implicada no exercício é a de que os estudantes, em média, demandarão as vagas nas instituições de ensino superior das unidades da federação em que cursaram o ensino médio. Na ausência de incentivos de financiamento, supomos em nosso exercício que a mobilidade para cursar o ensino superior em outro estado é residual e não afetaria nosso exercício. Essa realidade pode estar mudando rapidamente com o funcionamento do SISU (Sistema de Seleção Unificada) que realoca vagas de universidades conveniadas no Brasil inteiro para candidatos baseado em sua nota no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

Todas essas ressalvas dão ao presente esforço um certo caráter paradoxal. Se por um lado, partimos dos dados mais completos disponíveis para realizar o exercício analítico, as pressuposições mencionadas anteriormente dão caráter contrafactual a ele. No entanto, como tentamos argumentar, nenhuma das ressalvas feitas inviabiliza a confiabilidade do raciocínio proposto. Assim, se não podemos entender o presente estudo com um exercício estrito de avaliação da política das cotas, acreditamos que os resultados obtidos oferecem evidências

³ INEP. *Censo da educação superior: 2010 – resumo técnico*. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

iniciais, lastreadas em características socioeconômicas da população focalizada, que apontam seus limites e potencial.

Na Tabelas 4.1 a 4.4 apresentamos os resultados do exercício, uma para cada grupo de beneficiários da política. Ou seja, as tabelas são organizadas de acordo com as diferentes categorias que analisadas: tipo de escola pública, renda familiar per capita e raça/cor. Todas as tabelas foram feitas para os jovens entre 15 e 17 anos. Na primeira coluna, “Total”, temos o número absoluto de jovens que nessa coorte da população. Na segunda coluna, “% em relação aos jovens 15 a 17 anos”, comparamos a proporção dos jovens em cada categoria escolhida com o tamanho total da coorte selecionada. Na terceira coluna, “% dos que estudam”, está a proporção que cada grupo representa do total de estudantes de 15 a 17 anos no país em 2010. Como as vagas no ensino superior são objeto de competição entre alunos do ensino público e particular, essa proporção é tirada em relação aos dois grupos no ano de referência, apresentamos os números de base para esse cálculo na Tabela 4. A terceira coluna, “% reservada pelas cotas”, contem os dados apresentados acima sobre a proporção de vagas reservada em cada estado a partir dos critérios estabelecidos na lei/decreto. Finalmente, a quarta e quinta colunas apresentam os números de nosso interesse, obtidos através de uma simples subtração entre as colunas indicadas, comparando a porcentagem de vagas reservadas pela política com o número total de jovens naquela categoria e com o número total de jovens que estudavam e estavam naquela categoria.

Tabela 4.1: PPI, escola pública, menos de 1,5 salário mínimo

	Total	% em relação aos jovens 15 a 17 anos [1]	% dos que estudam [2]	% reservado pelas cotas [3]	Diferença [1]-[3]	Diferença [2]-[3]
Rondônia	42.442	44,2	55,1	15,9	28,4	39,2
Acre	25.697	53,1	68,3	18,7	34,4	49,6
Amazonas	128.259	56,4	70,1	19,5	36,9	50,6
Roraima	16.332	56,1	68,3	19,5	36,5	48,7
Pará	279.520	57,4	70,5	19,4	38,1	51,1
Amapá	23.626	52,2	62,7	18,8	33,4	43,9
Tocantins	48.264	56,3	66,5	18,4	37,9	48,1
Maranhão	246.827	59,5	71,5	19,3	40,2	52,3
Piauí	103.589	56,2	65,8	18,4	37,8	47,4
Ceará	263.249	50,1	61,5	16,8	33,4	44,7
Rio Grande do Norte	79.146	42,9	51,9	14,5	28,4	37,4
Paraíba	95.044	44,2	53,9	14,8	29,4	39,1
Pernambuco	228.846	46,3	56,5	15,6	30,7	40,9
Alagoas	96.372	49,6	61,3	17,0	32,6	44,3
Sergipe	68.144	54,1	63,5	17,7	36,4	45,8
Bahia	489.358	59,8	71,5	19,2	40,6	52,3
Minas Gerais	444.838	42,6	51,0	13,5	29,1	37,5
Espírito Santo	75.337	41,4	51,2	14,3	27,1	36,8
Rio de Janeiro	307.411	39,9	45,9	13,0	26,9	32,9
São Paulo	566.521	28,5	33,4	8,7	19,7	24,6
Paraná	122.156	21,6	26,7	7,2	14,4	19,6
Santa Catarina	36.107	11,0	13,8	3,9	7,1	9,9
Rio Grande do Sul	73.676	13,9	16,8	4,1	9,8	12,6
Mato Grosso do Sul	50.202	35,9	45,2	13,0	23,0	32,2
Mato Grosso	75.283	43,3	53,2	15,4	27,9	37,8
Goiás	129.792	40,1	48,0	14,2	25,9	33,7
Distrito Federal	47.608	36,4	41,1	14,1	22,3	27,0
Brasil	4.163.646	40,2	48,3	12,8	27,4	35,5

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Tabela 4.2: Brancos, escola pública, menos 1,5 salário mínimo

	Total	% em relação aos jovens 15 a 17 anos [1]	% dos que estudam [2]	% reservado pelas cotas [3]	Diferença [1]-[3]	Diferença [2]-[3]
Rondônia	19.588	20,4	25,4	9,1	11,3	16,3
Acre	6.802	14,1	18,1	6,3	7,7	11,7
Amazonas	30.790	13,5	16,8	5,5	8,0	11,3
Roraima	3.537	12,1	14,8	5,5	6,7	9,3
Pará	68.787	14,1	17,3	5,6	8,5	11,7
Amapá	7.066	15,6	18,8	6,2	9,4	12,5
Tocantins	12.381	14,4	17,1	6,6	7,8	10,5
Maranhão	62.001	14,9	18,0	5,7	9,2	12,2
Piauí	32.013	17,4	20,3	6,6	10,8	13,7
Ceará	104.043	19,8	24,3	8,2	11,6	16,1
Rio Grande do Norte	47.325	25,6	31,0	10,5	15,2	20,6
Paraíba	54.623	25,4	31,0	10,2	15,1	20,7
Pernambuco	111.652	22,6	27,6	9,4	13,2	18,2
Alagoas	36.556	18,8	23,3	8,0	10,8	15,2
Sergipe	21.098	16,8	19,7	7,3	9,5	12,4
Bahia	116.733	14,3	17,1	5,8	8,5	11,3
Minas Gerais	257.118	24,6	29,5	11,5	13,1	18,0
Espírito Santo	37.406	20,6	25,4	10,7	9,9	14,7
Rio de Janeiro	164.815	21,4	24,6	12,0	9,3	12,6
São Paulo	643.766	32,4	37,9	16,3	16,1	21,7
Paraná	211.934	37,4	46,4	17,8	19,6	28,6
Santa Catarina	130.848	40,0	49,9	21,1	19,0	28,9
Rio Grande do Sul	245.575	46,2	55,9	20,9	25,3	35,0
Mato Grosso do Sul	34.977	25,0	31,5	12,0	13,0	19,5
Mato Grosso	34.216	19,7	24,2	9,6	10,1	14,6
Goiás	70.934	21,9	26,2	10,8	11,1	15,4
Distrito Federal	19.798	15,1	17,1	10,9	4,3	6,2
Brasil	2.586.382	25,0	30,0	12,3	12,7	17,7

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Tabela 4.3: PPI, escola pública, mais 1,5 salário mínimo

	Total	% em relação aos jovens 15 a 17 anos [1]	% dos que estudam [2]	% reservado pelas cotas [3]	Diferença [1]-[3]	Diferença [2]-[3]
Rondônia	5.323	5,5	6,9	15,9	-10,3	-9,0
Acre	2.161	4,5	5,7	18,7	-14,2	-12,9
Amazonas	8.208	3,6	4,5	19,5	-15,9	-15,0
Roraima	1.815	6,2	7,6	19,5	-13,3	-11,9
Pará	11.744	2,4	3,0	19,4	-17,0	-16,4
Amapá	2.866	6,3	7,6	18,8	-12,5	-11,2
Tocantins	4.282	5,0	5,9	18,4	-13,4	-12,5
Maranhão	7.443	1,8	2,2	19,3	-17,5	-17,1
Piauí	2.707	1,5	1,7	18,4	-16,9	-16,7
Ceará	5.092	1,0	1,2	16,8	-15,8	-15,6
Rio Grande do Norte	2.497	1,4	1,6	14,5	-13,2	-12,9
Paraíba	2.238	1,0	1,3	14,8	-13,7	-13,5
Pernambuco	5.601	1,1	1,4	15,6	-14,5	-14,3
Alagoas	2.213	1,1	1,4	17,0	-15,8	-15,6
Sergipe	1.979	1,6	1,8	17,7	-16,2	-15,9
Bahia	16.326	2,0	2,4	19,2	-17,2	-16,8
Minas Gerais	33.808	3,2	3,9	13,5	-10,3	-9,6
Espírito Santo	7.625	4,2	5,2	14,3	-10,1	-9,1
Rio de Janeiro	27.113	3,5	4,0	13,0	-9,4	-8,9
São Paulo	68.293	3,4	4,0	8,7	-5,3	-4,7
Paraná	13.785	2,4	3,0	7,2	-4,8	-4,2
Santa Catarina	5.539	1,7	2,1	3,9	-2,2	-1,8
Rio Grande do Sul	7.690	1,4	1,7	4,1	-2,7	-2,4
Mato Grosso do Sul	5.690	4,1	5,1	13,0	-8,9	-7,9
Mato Grosso	8.763	5,0	6,2	15,4	-10,4	-9,2
Goiás	14.905	4,6	5,5	14,2	-9,6	-8,7
Distrito Federal	11.682	8,9	10,1	14,1	-5,2	-4,0
Brasil	287.388	2,8	3,3	12,8	-10,0	-9,5

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Tabela 4.4: Brancos, escola pública, mais 1,5 salário mínimo

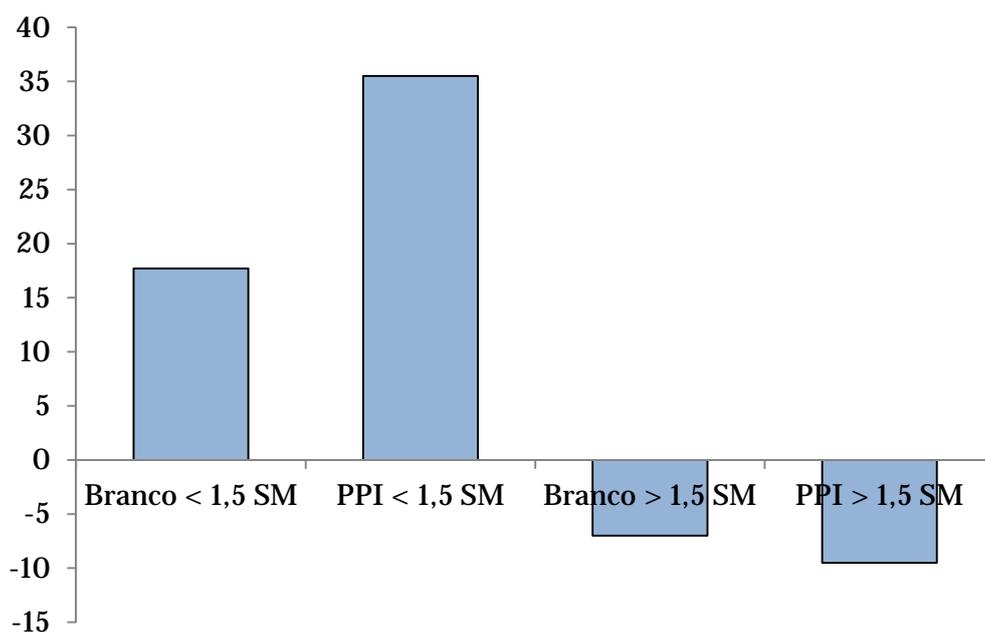
	Total	% em relação aos jovens 15 a 17 anos [1]	% dos que estudam [2]	% reservado pelas cotas [3]	Diferença [1]-[3]	Diferença [2]-[3]
Rondônia	4.478	4,7	5,8	9,1	-4,4	-3,3
Acre	1.039	2,1	2,8	6,3	-4,2	-3,6
Amazonas	4.131	1,8	2,3	5,5	-3,7	-3,3
Roraima	815	2,8	3,4	5,5	-2,7	-2,1
Pará	4.681	1,0	1,2	5,6	-4,7	-4,4
Amapá	1.197	2,6	3,2	6,2	-3,6	-3,0
Tocantins	2.362	2,8	3,3	6,6	-3,8	-3,3
Maranhão	3.812	0,9	1,1	5,7	-4,8	-4,6
Piauí	1.376	0,7	0,9	6,6	-5,8	-5,7
Ceará	3.847	0,7	0,9	8,2	-7,5	-7,3
Rio Grande do Norte	2.520	1,4	1,7	10,5	-9,1	-8,8
Paraíba	2.194	1,0	1,2	10,2	-9,2	-9,0
Pernambuco	5.087	1,0	1,3	9,4	-8,3	-8,1
Alagoas	1.256	0,6	0,8	8,0	-7,4	-7,2
Sergipe	1.058	0,8	1,0	7,3	-6,4	-6,3
Bahia	6.282	0,8	0,9	5,8	-5,0	-4,9
Minas Gerais	42.895	4,1	4,9	11,5	-7,4	-6,6
Espírito Santo	7.921	4,4	5,4	10,7	-6,3	-5,3
Rio de Janeiro	31.036	4,0	4,6	12,0	-8,0	-7,4
São Paulo	170.920	8,6	10,1	16,3	-7,7	-6,2
Paraná	52.489	9,3	11,5	17,8	-8,5	-6,3
Santa Catarina	46.983	14,4	17,9	21,1	-6,7	-3,1
Rio Grande do Sul	62.903	11,8	14,3	20,9	-9,0	-6,6
Mato Grosso do Sul	7.431	5,3	6,7	12,0	-6,7	-5,3
Mato Grosso	8.298	4,8	5,9	9,6	-4,8	-3,7
Goiás	13.154	4,1	4,9	10,8	-6,7	-5,9
Distrito Federal	8.922	6,8	7,7	10,9	-4,1	-3,2
Brasil	499.087	4,8	5,8	12,8	-8,0	-7,0

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Conclusão

Os resultados de nosso exercício apontam que, potencialmente, os maiores beneficiados pela política das cotas serão os grupos com renda familiar per capita acima de 1,5 salário mínimo, e desses, os pretos, pardos e indígenas mais do que os brancos, como mostra o Gráfico 2, abaixo. Ou seja, quanto menor a competitividade dentro de cada grupo, maiores as chances de um candidato conseguir acesso à vaga. A diferença entre números positivos e negativos na quarta coluna das tabelas mostra que, enquanto aqueles com renda inferior ao critério estabelecido terão um cenário mais competitivo, como era de se esperar, a princípio o critério de renda também pode vir a criar uma situação de excesso de vagas para aqueles com a renda superior ao limite estabelecido. No Gráfico 2 representamos somente as diferenças das médias nacionais.

Gráfico 2: Competitividade em cada grupo de beneficiários



Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Não deixa de ser irônico notar que a competitividade maior, ou seja, a maior dificuldade para se obter uma vaga no ensino superior, encontra-se exatamente no grupo menos privilegiado, aquele que acumula a desigualdade étnico-racial, pretos, pardos e indígenas, e a social, renda familiar inferior a 1,5 salários mínimos per capita. E a diferença não é pequena. Ainda que os números não

possam ser lidos de maneira absoluta, sua comparação revela que a competitividade, na média nacional, para PPI < 1,5 SM é o dobro daquela dos brancos mais pobres. Em outras palavras, haverá duas vezes mais alunos PPI < 1,5 SM competindo por vagas do que de alunos brancos pobres. Já os grupos de beneficiários cujo contingente na escola pública é menor do que a reserva de vagas ofertada coincidem com os grupos cuja renda familiar é superior a 1,5 salários mínimos per capita. Dos dois grupos são os PPI que levam vantagem, porque o número de PPIs com renda mais alta no Brasil é muito baixo (ver Tabela 2). Como a política divide a reserva para PPIs no meio, usando um critério mais ou menos arbitrário de renda, os PPIs com renda mais alta tem uma cota igual à daqueles com renda baixa. Por serem minoritários dentro do grupo PPI, acabam por ter uma reserva proporcionalmente mais alta em relação ao seu contingente na escola pública. Daí as vantagens competitivas.

Há de se anotar, contudo, que a vantagem dos PPI > 1,5 SM não é muito maior do que a dos brancos > 1,5 SM, -9,5 para -7, respectivamente. Isso se dá porque, provavelmente, o número de brancos com renda mais alta que estão na escola pública também é pequeno. Da mesma forma, o menor número de brancos com renda baixa na escola pública também lhes dá uma vantagem em relação aos PPIs na mesma condição, como vimos acima (ver Tabela 4.3).

Outro resultado muito significativo, que confirma a hipótese levantada no início do texto, é mensuração do impacto diferencial da política de estado a estado. Na verdade, podemos dizer de região a região, como mostra a Tabela 5, abaixo:

Tabela 5: por categoria por UF

	Branco <1,5 SM	PPI <1,5 SM	Branco >1,5 SM	PPI >1,5 SM
MA	12,2	52,29	-4,6	-17,1
BA	11,3	52,28	-4,9	-16,8
PA	11,7	51,09	-4,4	-16,4
AM	11,3	50,64	-3,3	-15,0
AC	11,7	49,59	-3,6	-12,9
RO	9,3	48,75	-2,1	-11,9
TO	10,5	48,09	-3,3	-12,5
PI	13,7	47,38	-5,7	-16,7
SE	12,4	45,79	-6,3	-15,9
CE	16,1	44,71	-7,3	-15,6
AL	15,2	44,34	-7,2	-15,6
AP	12,5	43,92	-3,0	-11,2
PE	18,2	40,86	-8,1	-14,3
RO	16,3	39,20	-3,3	-9,0
PB	20,7	39,13	-9,0	-13,5
MT	14,6	37,75	-3,7	-9,2
MG	18,0	37,51	-6,6	-9,6
RN	20,6	37,38	-8,8	-12,9
ES	14,7	36,85	-5,3	-9,1
BR	17,7	35,47	-7,0	-9,5
GO	15,4	33,75	-5,9	-8,7
RJ	12,6	32,93	-7,4	-8,9
MS	19,5	32,25	-5,3	-7,9
DF	6,2	27,01	-3,2	-4,0
SP	21,7	24,63	-6,2	-4,7
PR	28,6	19,56	-6,3	-4,2
RS	35,0	12,65	-6,6	-2,4
SC	28,9	9,85	-3,1	-1,8

Fonte: IBGE, Microdados do Censo 2010. Elaboração própria

Como podemos ver, a área em verde na tabela congrega os estados das regiões Norte e Nordeste, exatamente aqueles com maior porcentagem de PPIs. No meio da tabela, área em branco, temos a média nacional cercada por estados das regiões sudeste e centro oeste. E no pé da tabela, em salmão, encontramos os estados da região Sul. É nessa região, aquela com a menor proporção de PPIs no total da população, que os beneficiários com renda familiar inferior a 1,5 salários mínimos tem menores desvantagens em comparação aos outros. A competitividade para os PPIs mais pobres de Santa Catarina, o último estado da tabela, é mais de cinco vezes menor do que para as pessoas da mesma categoria de beneficiários no Maranhão, Bahia, Pará ou Amazonas, estados que ocupam o topo da tabela.

É interessante notar que esse resultado se combina com outro proveniente de fonte diversa. O Levantamento Anual das Políticas de Ação Afirmativa feito pelo GEMAA toma por base de dados os critérios adotados, o tamanho das cotas e o número de vagas disponibilizadas por cada universidade, além de outras variáveis como o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), produzido pelo INEP e a composição demográfica dos estados e regiões. Na edição do ano de 2012, que versa sobre os dados de 2011, calculamos o índice de inclusão agregado dos programas de ação afirmativa racial para cada região⁴. O resultado foi surpreendente, pois a região sul, a despeito de ter uma proporção absoluta de universidades públicas com políticas de ação afirmativa abaixo daquela do nordeste, sudeste e centro-oeste (62% contra mais de 80% em média nas outras), é a região mais inclusiva, uma vez levada em conta a proporção de PPIs na população total. Em outras palavras, a despeito de ter até o ano de 2012, um número menor de universidades públicas com programas de ação afirmativa racial, a região Sul tinha uma proporção maior de vagas reservadas para PPIs do que as outras regiões, e também para alunos provenientes da escola pública. Parece ser razoável concluir que tanto os resultados do presente estudo, que aponta menor competitividade para PPIs pobres no Sul, quanto os do Levantamento, explicam-se em parte pela proporção menor de PPIs na população daquela região e pelo fato de as universidades daquela região já praticarem cotas relativamente mais altas do que em outras regiões.

A tabela acima revela que a despeito da Lei das Cotas, a competitividade para os setores mais desprivilegiados da população é maior nas regiões mais desprivilegiadas do país. Ou seja, a Lei não será capaz de reverter totalmente o padrão combinado de desigualdades que caracterizam o Brasil. No que toca a variável renda, ela potencialmente privilegiará mais aqueles com renda superior à linha de corte de 1,5 salários mínimos de renda familiar per capita. Ao longo da variável raça/cor, os PPIs mais pobres são a categoria exposta ao maior nível de competitividade. Por fim, os estados mais pobres e com maior proporção demográfica de PPIs são aqueles em que a desvantagem dos PPIs mais pobres é

⁴ Daflon, Verônica Toste; Feres Júnior, João; Campos, Luiz Augusto. "Ações Afirmativas Raciais No Ensino Superior Público Brasileiro: Um Panorama Analítico." *Cadernos de Pesquisa* 43 no. 148 (2013): 302-27.

maior. É claro que uma coisa decorre da outra, mas ao olharmos para a distribuição do efeito na política nos estados notamos que o padrão de desigualdades regionais característico do Brasil não é inteiramente revertido pela política.

Os resultados concretos da aplicação da Lei das Cotas ainda estão para ser avaliados. Temos somente um ano de funcionamento de uma política que foi planejada para ser implantada em 4 anos. Entretanto, há um problema sério no que toca a disponibilidade de dados provenientes de universidades com programas de ação afirmativa e esse problema tem impacto direto na capacidade de avaliação dos resultados da política. Administradores universitários têm tido pouca disposição para divulgar os dados dos programas em suas instituições, salvo meritórias exceções. Alguns patrocinam estudos próprios, que já vêm formatados e publicizam somente resultados agregados, sem ao mesmo tempo franquear acesso aos dados primários. Tal política de contenção de dados faz pouco ou nenhum sentido no contexto do ensino superior público, que é financiado por dinheiro público e está sujeito a normas da transparência administrativa que incidem sobre o restante do serviço público.

O presente trabalho procurou produzir uma avaliação do potencial das políticas sem fazer uso de dados diretos de seus resultados. O resultado mais expressivo obtido, e talvez mais preocupante, diz respeito ao efeito da variável renda nas chances dos diferentes grupos de beneficiários. Como se pode notar claramente, é o limite de 1,5 salários mínimos de renda familiar que determina maior ou menor competitividade. Esse resultado confirma algumas ressalvas que já fizemos em outras oportunidades acerca do uso combinado de limite de renda com o critério escola pública. Ora, o critério de origem na escola pública foi adotado por universidades Brasil afora como uma *proxy* de renda, para implementar programas de ação afirmativa social. Como é mais difícil e incerto requerer prova de rendimento dos candidatos, a origem na escola pública garantiria, com alto grau de acerto, o pertencimento de classe do candidato. Isso faz sentido. Contudo, a combinação desse critério ao limite de renda, como na Lei de Cotas, pode gerar problemas. Já no plano formal temos a redundância do

uso de dois critérios para controlar somente uma variável: renda. Por outro lado, estabelecer uma grande cota para todos, sem distinção de renda, talvez tivesse o efeito de propiciar que os estudantes com renda mais elevada se apropriem da maior parte das vagas. Ou seja, essa não parece ser uma solução apropriada.

Na prática podemos imaginar a combinação dos dois critérios de maneira a criar um sistema de oportunidades mais equânime, mas para que isso fosse feito seria preciso ajustar melhor o critério de corte. Qual a justificativa para a adoção de 1,5 salários mínimos de renda familiar per capita? Por que esse número mágico? Dada a diversidade da composição demográfica e socioeconômica das regiões e estados brasileiros, não seria mais razoável trabalhar com critérios de corte também regionais ou estaduais? Os dados acima parecem indicar positivamente para essa solução, pois o que funciona no Maranhão talvez não funcione no Paraná.

De qualquer forma, os dados do levantamento 2013, em vias de ser publicado, mostram que a Lei de Cotas foi responsável já em seu primeiro ano de funcionamento, por um aumento expressivo em números absolutos de vagas reservadas nas instituições federais de ensino, tanto para alunos oriundos da escola pública quanto para PPIs, com vantagem franca para essa última categoria. O presente estudo, assim, vai no sentido de apontar para possíveis reformas na Lei, de maneira a otimizar seu caráter inclusivo e contribuir para seu sucesso.

Como citar

Carvalhoes, Flávio; Feres Júnior, João; Daflon, Verônica. O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. *Textos para discussão GEMAA (IESP-UERJ)*, n. 1, 2013, pp. 1-17.