

Levantamento  
das políticas de  
ação afirmativa  
**gema**a

Evolução da Lei nº 12.711 nas  
universidades federais (2016)

Poema Eurístenes  
João Feres Júnior  
Luiz Augusto Campos

Dezembro  
**2016**

## **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](http://gema.iesp.uerj.br)

[gema@iesp.uerj.br](mailto:gema@iesp.uerj.br)

## **Coordenadores**

João Feres Júnior

Luiz Augusto Campos

## **Pesquisadoras/es Associadas/os**

Anna Carolina Venturini

Bruno Salgado

Laís Müller

Marcell Machado

Marcelle Felix

Marcia Cândido

Poema Eurístenes

Raissa Rodrigues

## **Assistentes de pesquisa**

Águida Catarina Bessa

Beatris Lima

Caroline Serôdio

Gizelle Christini Castro

## **Capa, layout e diagramação**

Luiz Augusto Campos



## Levantamento das políticas de ação afirmativa (gema)

### Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2016)<sup>1</sup>

Poema Eurístenes Pesquisadora IESP-UERJ	Este estudo apresenta resultados do acompanhamento das políticas de ação afirmativa realizado anualmente pelo GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa), com foco nas universidades federais brasileiras. A aprovação da Lei Federal 12.711, em 2012, demandou que as universidades federais – muitas das quais já possuíam programas de ação afirmativa – se adequassem às suas prescrições, de modo que a lei fosse cumprida nos processos seletivos para 2013. Nesse trabalho, observamos a situação da política no ano de 2016, contrastando com os resultados dos levantamentos realizados entre 2013 e 2015. Comparamos, ainda, o formato da política hoje com o perfil da ação afirmativa no Brasil em 2012, ano imediatamente anterior à sua normatização pela lei federal. Isto é feito por meio da análise do número e distribuição de vagas, dos grupos beneficiários, procedimentos de seleção, entre outros aspectos. O levantamento se baseia na leitura dos editais de seleção, resoluções universitárias, termos de adesão ao SiSU e manuais de candidatos referentes ao vestibular, complementada por dados do INEP e IBGE.
João Feres Júnior Professor IESP-UERJ	
Luiz Augusto Campos Professor IESP-UERJ	

#### O GEMAA

O GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) se dedica ao estudo da ação afirmativa e das desigualdades de raça e gênero, com inscrição no diretório de grupos de pesquisa do CNPq e sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ. Além de executar um conjunto de projetos de

---

<sup>1</sup> Os levantamentos do GEMAA utilizam metodologia própria desenvolvida pelo grupo de maneira coletiva e que contou em sua concepção original com a colaboração de Veronica Toste Daflon.

pesquisa acadêmica que empregam uma variedade de abordagens metodológicas e disciplinares, o grupo também organiza eventos e discussões sobre os vários temas que investiga. 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.

Em estudos anteriores (Daflon, Feres et al, 2013; Feres, Daflon et al, 2014; Eurístenes, Feres et al, 2016), analisamos as ações afirmativas atualmente em funcionamento nas universidades federais. O presente trabalho dá continuidade a essa série de análises, observando o impacto da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que estabeleceu a obrigatoriedade das cotas nessas instituições. Os levantamentos anteriores, realizados anualmente desde 2013, indicaram que a aplicação da norma redundou em uma homogeneização das políticas de ação afirmativa no sistema federal como um todo. Neste trabalho, observaremos a situação da política quatro anos após o começo de sua implementação, que é o período previsto pela própria lei para a plena implantação dos parâmetros por ela estabelecidos.

## As universidades federais

As universidades federais passaram por grandes mudanças nos últimos 15 anos, iniciadas principalmente nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os dois principais processos que marcaram sua gestão foram a expansão e interiorização da oferta de vagas. Essa mudança deu-se principalmente em virtude do programa REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Paralelamente, efetivou-se uma expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica, através da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (MEC, 2015). No ano de 2003, havia 45 universidades federais. Em 2016, elas totalizavam 63, ou seja, 18 novas unidades foram criadas no período. No tocante ao número de matrículas<sup>2</sup>, em 2003,

---

<sup>2</sup> Os dados do Censo da Educação Superior 2015 consideram todos os tipos de matrículas nessas instituições, incluindo vagas para alunos novos, transferências, Educação à Distância (EaD), etc.

contabilizavam-se 567,1 mil e, em 2016, este número saltou para 1.083.050 (INEP, 2016).

A maior inclusão, observada nos últimos anos, de alunos pobres, pretos, pardos e indígenas nas universidades federais deve ser creditada tanto a iniciativas das próprias universidades, como também ao estímulo a medidas inclusivas proporcionadas pelo Governo Federal. A liberação de verbas para as universidades federais oriunda da adesão ao REUNI foi condicionada a um compromisso social das instituições com políticas de inclusão e assistência estudantil (MEC, 2007). Como verificamos em nossa pesquisa, o ano de 2008 apresentou um *boom* de adoção de políticas de ação afirmativa nas universidades federais, que até então estavam bem atrás das universidades estaduais no que toca a adoção desses programas. Foi esse o ano de maior adesão dessas instituições ao REUNI, e elas tiveram que adequar seus processos seletivos às condicionalidades do programa.

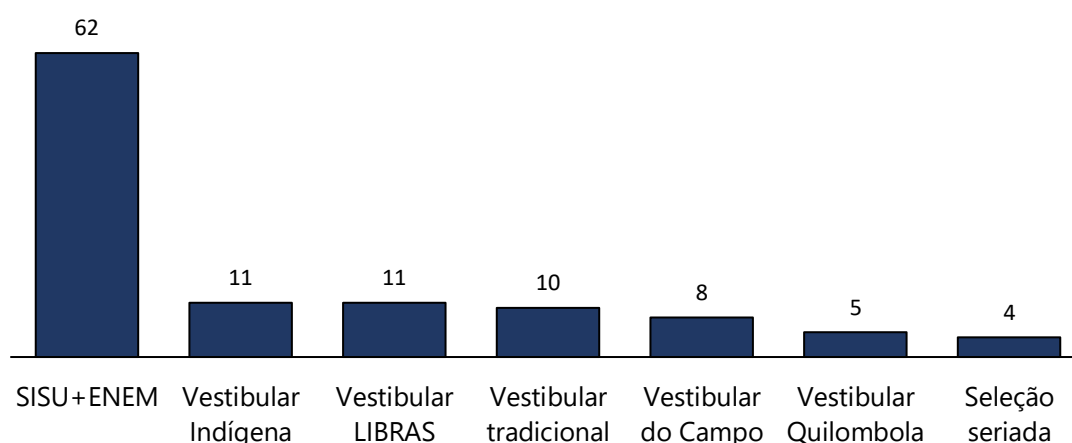
O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) também funciona como estímulo à inclusão, se considerarmos seu impacto na redução do custo financeiro que existia para participação de diferentes processos seletivos. Criado pelo Ministério da Educação em 2010, o SiSU é uma ferramenta por meio da qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos de todo o país, com a condição de que tenham realizado a prova do ENEM no mesmo ano e tenham obtido nota maior que zero na redação. No SiSU, diferentemente dos vestibulares tradicionais, o aluno primeiro realiza a prova do ENEM e só depois de obter seu resultado escolhe a universidade e o curso desejado. Em 2012, 43 das 58 universidades federais já haviam aderido ao SiSU, isto é, 74% do total dessas instituições. Quanto às políticas de ação afirmativa, 40 das universidades federais já possuíam alguma modalidade em 2012, distribuídas entre cotas, sistema de bônus e acréscimo de vagas.

**Tabela 1:** Modalidade de Ação Afirmativa: 2012

Modalidade	N	%
<b>Cota</b>	17	43
<b>Bônus</b>	7	17
<b>Cota e bônus</b>	4	10
<b>Cota e Acréscimo de vagas</b>	12	30
<b>Total</b>	40	100

Fonte: GEMAA

Para o ingresso em 2016, 60 universidades federais adotaram o SiSU, sendo em 34 delas combinado a outros sistemas de seleção, como o de avaliação seriada ao longo do Ensino Médio, processos seletivos voltados para grupos ou cursos específicos, utilização direta da nota do ENEM, ou mesmo o tradicional vestibular. No gráfico a seguir, apresentamos as diferentes modalidades de ingresso, de acordo com sua frequência de utilização.

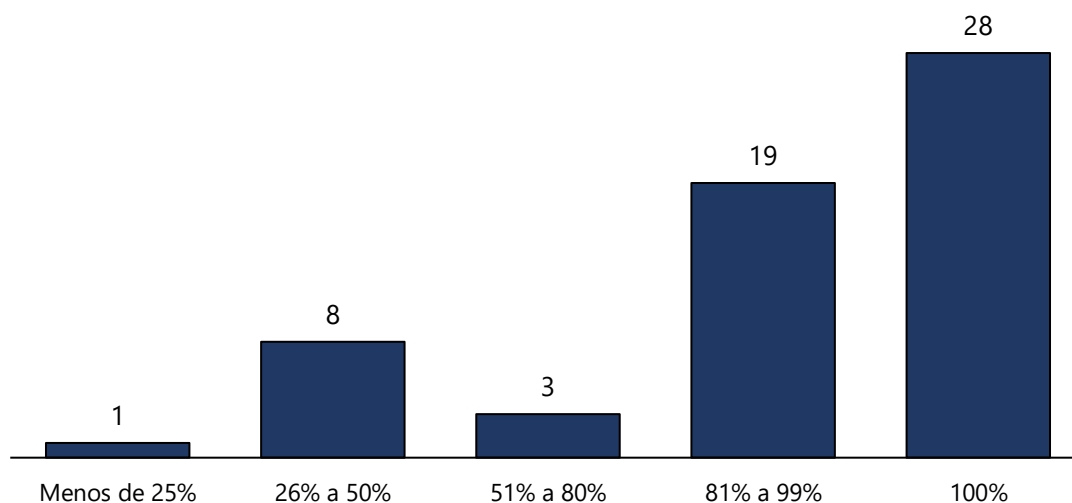
**Gráfico 1:** Sistemas de seleção das Universidades Federais: 2016

Fonte: GEMAA

Para avaliar a amplitude do emprego do SiSU combinado a outros sistemas de seleção de candidatos, apresentamos no gráfico abaixo a distribuição quantitativa das universidades federais por faixas de percentuais de vagas ofertadas por meio

do SiSU. Como se pode ver, 29 universidades adotaram exclusivamente o SiSU<sup>3</sup> na sua seleção em 2016, totalizando 97.835 vagas. As demais universidades distribuíram suas vagas entre o SiSU e as outras modalidades de ingresso destacadas anteriormente.

**Gráfico 2:** Percentual de vagas ofertadas via SiSU: 2016



Fonte: GEMAA

Como se pode notar, a tendência parece ser de total domínio do SiSU como mecanismo de distribuição de vagas nas universidades federais, salvo algum acontecimento interveniente que não podemos prever.

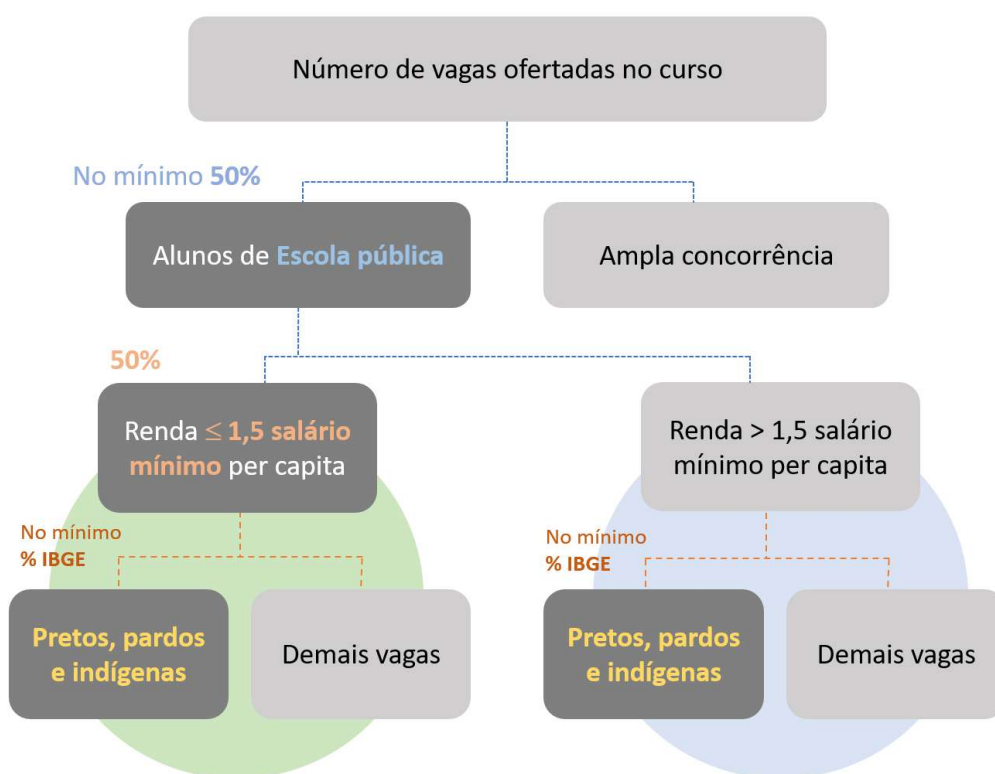
## A lei 12.711

Em 2012, foi aprovada a Lei Federal 12.711, tornando obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. Em seu conjunto, as políticas em funcionamento antes da aprovação da lei contemplavam uma diversidade de tipos de beneficiários: alunos egressos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas, deficientes físicos, quilombolas, pessoas de baixa renda, mulheres negras, refugiados políticos, beneficiários de reforma agrária, entre

<sup>3</sup> Foram incluídas na contagem as universidades que adotam modalidades paralelas ao Sistema de Seleção Unificado – em geral, a nota do ENEM – para cursos que exigem teste de habilidade específica. Isto porque a portaria normativa do SiSU impede que tais cursos participem do programa.

outros (GEMAA, 2012). A Lei, contudo, fixou quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, (2) candidatos de escolas públicas e baixa renda (3) candidatos pretos, pardos e indígenas egressos de escolas públicas, e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas egressos de escolas públicas e de baixa renda. A figura abaixo explica a distribuição das vagas nas instituições a partir da implementação da lei.

**Figura 1:** Sistema de distribuição das vagas de acordo com a Lei Federal 12.711



Fonte: GEMAA

Para candidatar-se às cotas, os estudantes devem seguir combinações diferentes de quatro procedimentos distintos<sup>4</sup>: (1) é preciso comprovar que estudou todo o ensino médio em escola pública, (2) é necessário autodeclarar-se pertencente à etnia indígena ou de cor preta e parda, e (3) apresentar comprovação de renda no caso daqueles que concorrem às vagas para baixa renda. A renda é autodeclarada na primeira fase da seleção e, na seguinte, o aluno deve fornecer prova da renda

<sup>4</sup> A lei 13.409/2016 incluiu pessoas com deficiência aos grupos beneficiários para os processos seletivos das instituições federais a partir de 2017.



bruta da família. Os documentos de comprovação são decididos pelas universidades, porém o MEC indica quais os documentos mínimos necessários.

A lei determina ainda que a reserva siga certas condições. Primeiro, o respeito, no mínimo, à proporção de pretos, pardos e indígenas na população do estado onde está localizada a instituição, em acordo com o último Censo Demográfico divulgado pelo IBGE. Segundo, os candidatos dos três grupos (pretos, pardos e indígenas) devem disputar entre si um número de vagas proporcional à soma das três populações.

## Metodologia

Nesse trabalho, observamos a situação da política no ano de 2016, contrastando com os resultados dos levantamentos realizados em 2013, 2014 e 2015. De modo a refletir sobre os impactos da política, comparamos seus resultados também com o perfil da ação afirmativa no Brasil em 2012, ano imediatamente anterior à aprovação da lei. Vale mencionar que as amostras de 2016 e 2015 diferenciam-se das de 2012 e 2013 por incluírem 3 instituições, fundadas no ano de 2014: a Universidade Federal do Cariri, a Universidade Federal do Sul da Bahia e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

Ao final da fase de coleta, obtivemos 305 documentos, que sistematizamos a partir da inserção de seus dados em programas de análise qualitativa e quantitativa, observando 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. Os dados foram obtidos a partir dos seguintes documentos: manuais de candidatos, editais, termos de adesão ao SiSU e resoluções universitárias. Os editais utilizados são referentes aos vestibulares realizados para o ingresso nos anos de 2012 a 2016. Também utilizamos os resultados do Censo da Educação Superior de 2014, 2015 e 2016, e dados populacionais do IBGE, a fim de realizar cruzamentos entre as informações.

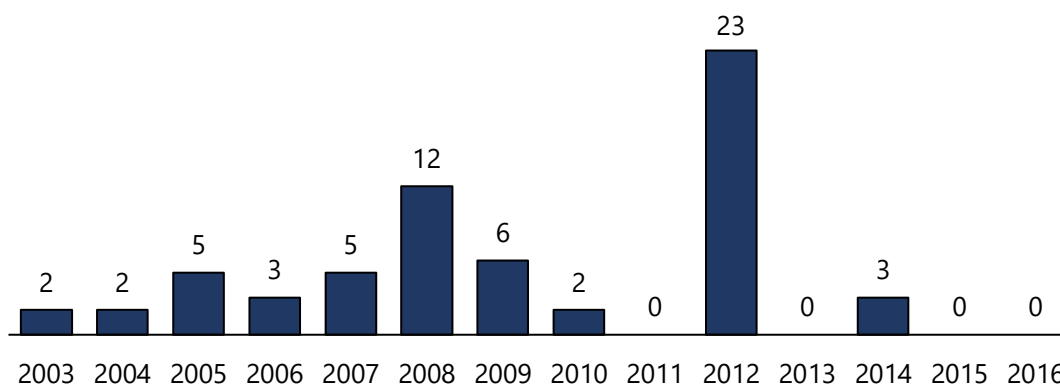
É importante destacar que a Lei 12.711 submete as vagas com recorte racial ao critério socioeconômico (cf. figura 1). Para fins de análise, dissociaremos as vagas destinadas a pretos, pardos e indígenas do total de vagas denominadas como de recorte social.

## A evolução das ações afirmativas entre 2012 e 2016

Um dos impactos mais visíveis da Lei Federal 12.711 é o incremento da quantidade de universidades federais que possuem programas de ação afirmativa. Antes da aplicação da lei, 36% (21 de 58) não possuíam qualquer política dessa natureza. A lei tornou obrigatória a adoção dessas políticas para todas as universidades. No gráfico abaixo, podemos constatar que o ritmo de adoção das ações afirmativas pelas universidades federais foi relativamente constante de 2004 a 2007. Em 2008, ano em que o Governo Federal implementou o REUNI<sup>5</sup>, que condicionava a transferência de mais recursos para as universidades à adoção de políticas inclusivas, houve um pico de adoção, que depois arrefeceu. No vestibular de 2013, as 18 universidades que ainda resistiam às ações afirmativas tiveram que adotá-las em cumprimento à nova lei.

---

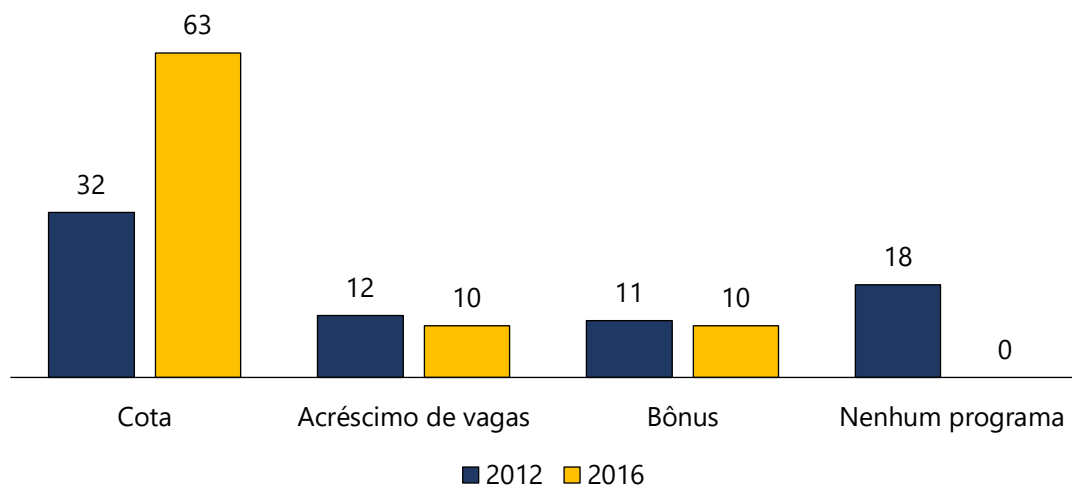
<sup>5</sup> O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) é um plano de reestruturação das universidades federais que tem como uma de suas principais diretrizes que as universidades contempladas desenvolvam “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (MEC, 2007).

**Gráfico 3:** Adesão das Universidades Federais às AAs por ano<sup>6</sup>

Fonte: GEMAA

Além disso, até a aplicação da nova lei, as universidades utilizavam diferentes critérios para aplicar as ações afirmativas, definidos a partir de seus conselhos universitários. Ainda que a modalidade que prevê o estabelecimento de cotas fosse a mais comum, uma quantidade expressiva de universidades adotava políticas como bônus, reserva de vagas adicionais e processos seletivos especiais. É importante salientar que era relativamente comum universidades combinarem procedimentos, em especial cotas e acréscimo de vagas (cf. tabela 1). Algumas delas destinavam cotas para alunos de escolas públicas e acréscimo de uma ou duas vagas por curso para indígenas, quilombolas ou pessoas com deficiência, por exemplo. O resultado é que das 58 universidades federais, 32 possuíam cotas, 12 acréscimo de vagas e 11 bonificação no vestibular, a partir de combinações diversas entre os procedimentos.

<sup>6</sup> O total de universidades neste gráfico corresponde às 63 instituições em atividade no ano de 2016.

**Gráfico 4:** Número de universidades de acordo com o tipo de programa adotado<sup>7</sup>: 2012 e 2016

Fonte: GEMAA

Ademais, algumas das universidades que utilizavam cotas até 2012 não reservavam um número fixo de vagas, mas sim uma reserva variante de acordo com o percentual de inscritos no vestibular de cada grupo beneficiário. Frequentemente, isso implicava um número de vagas reservadas muito baixo e incerto, condicionado à procura, também variável. Já discutimos em outro trabalho como os diferentes procedimentos de ação afirmativa impactam os seus resultados (Feres Júnior, Toste & Campos, 2013). Ao homogeneizar os procedimentos e estabelecer a obrigatoriedade das cotas, a Lei Federal passou a assegurar maior efetividade da ação afirmativa, excluindo procedimentos de resultado mais dubitável, como bônus e acréscimo de vagas. Por outro lado, tal uniformização fez com que determinados grupos com oportunidades sociais desiguais a depender do contexto regional fossem tratados de modo homogêneo.

Percebemos, no gráfico abaixo, um incremento muito significativo na quantidade de vagas efetivamente oferecidas aos diferentes grupos beneficiários. Tanto a oferta total de vagas foi ampliada (de 140.303, em 2012, para 247.940, em 2015<sup>8</sup>),

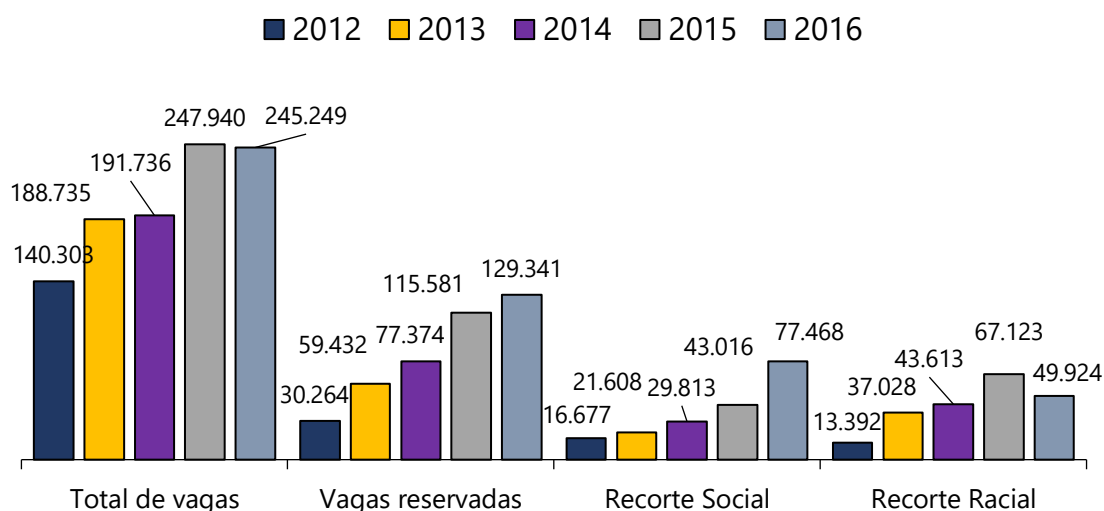
<sup>7</sup> Algumas universidades utilizam mais de um programa de ação afirmativa.

<sup>8</sup> O aumento da oferta de vagas nas universidades federais está diretamente relacionado ao incremento orçamentário realizado por meio do PNAES. Entre 2008 e 2014 o programa teve uma ampliação de mais de 7 vezes (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões). A expansão das instituições federais também se deu a partir do processo de interiorização. De acordo com

como os números absolutos de vagas reservadas para alunos egressos de escolas públicas e de baixa renda e os números de vagas para pretos, pardos e indígenas tiveram aumentos absolutos significativos.

Com o estabelecimento da lei das cotas e da fixação do percentual de vagas reservadas conforme o perfil racial da população dos estados em que as universidades estão localizadas, observamos que a reserva com recorte racial se manteve acima da reserva com recorte social até o ano de 2015. Em 2016, houve uma mudança neste quadro, como pode ser visto no gráfico abaixo.

**Gráfico 5:** Total de vagas oferecidas, reservadas e distribuição das vagas reservadas entre beneficiários: 2012 a 2016



Fonte: GEMAA

Esse resultado se deve provavelmente ao fato de, como nossos levantamentos anteriores mostraram, haver um predomínio de ações afirmativas com corte social nas federais antes da Lei. Quando esta começou a ser implantada, todas as universidades federais passaram a ter reservas para pretos, pardos e indígenas, o que causou um aumento abrupto das vagas disponíveis para essas categorias.

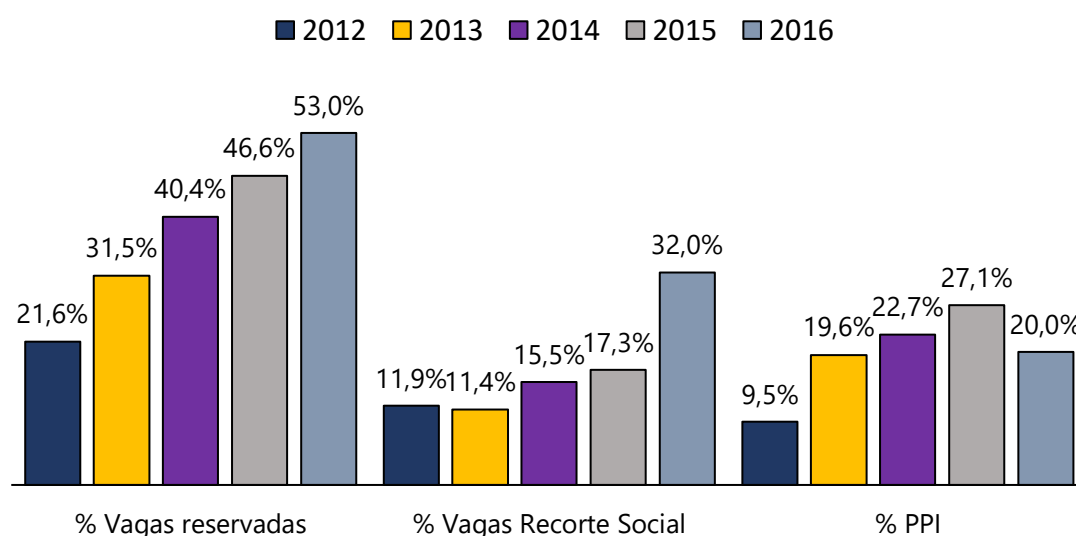
A lei federal previa que o prazo máximo para implementação da reserva de 50% das vagas era o ano de 2016. Das 63 universidades federais, apenas uma não

---

relatório desenvolvido pela Secretaria de Educação Superior (SESu), o número de municípios atendidos por universidades federais, entre 2002 e 2014, passou de 114 para 289. Em relação ao número de campi, foi um salto de 148 para 321 unidades.

cumpria o a legislação, conforme os dados que coletamos: a Universidade Federal de Ouro Preto (44.6%). A razão para tal nos é, contudo, desconhecida. Entre as demais instituições, cabe destacar três que reservam mais de 60% das vagas: Universidade Federal do Sul da Bahia (67.3%), Universidade de Brasília (77.4%) e Universidade Federal da Fronteira Sul (89.9%).

**Gráfico 6:** Comparação entre o percentual médio de vagas reservadas: 2012 a 2016



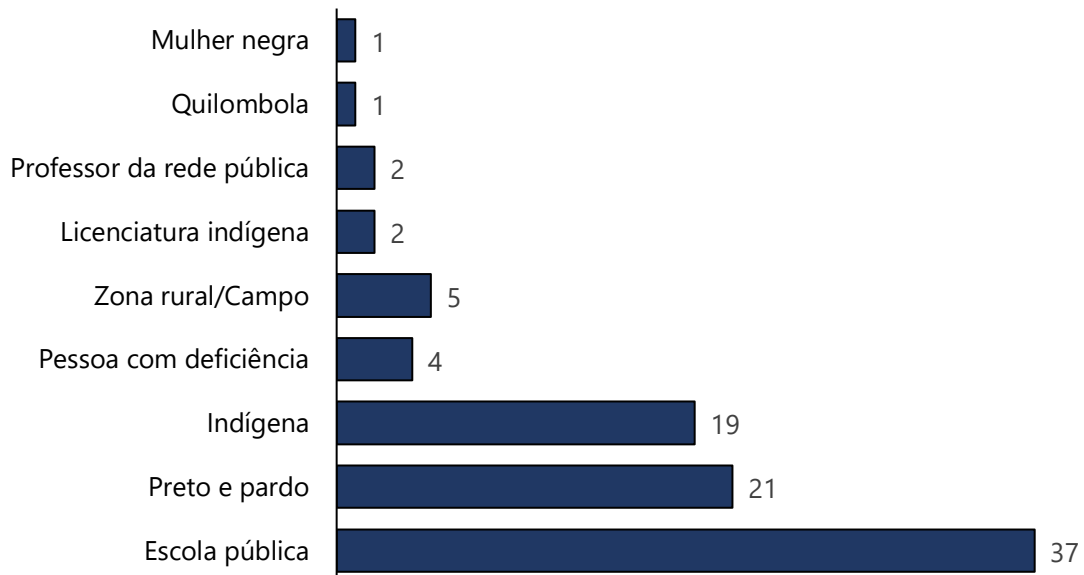
Fonte: GEMAA

## Os Beneficiários

Outra questão importante diz respeito aos beneficiários das ações afirmativas. Em 2012, havia uma diversidade maior de grupos contemplados, com preponderância de candidatos egressos de escolas públicas, que contavam com ações afirmativas em 37 universidades federais, e candidatos pretos e pardos, beneficiados em 21 universidades, seguidos por indígenas, contemplados por ações afirmativas em 19 universidades. Em 2016, podemos perceber o efeito homogeneizador da lei federal. Apesar disso, não se confirmaram os temores de que grupos de beneficiários como pessoas com deficiência e quilombolas, omitidos pela lei, deixassem de desfrutar de ações afirmativas já em vigor em algumas universidades quando do advento da Lei. Em movimento oposto, o número de instituições que adotaram, em 2016, algum tipo de política afirmativa para estes dois grupos aumentou, com destaque para as pessoas com deficiência,

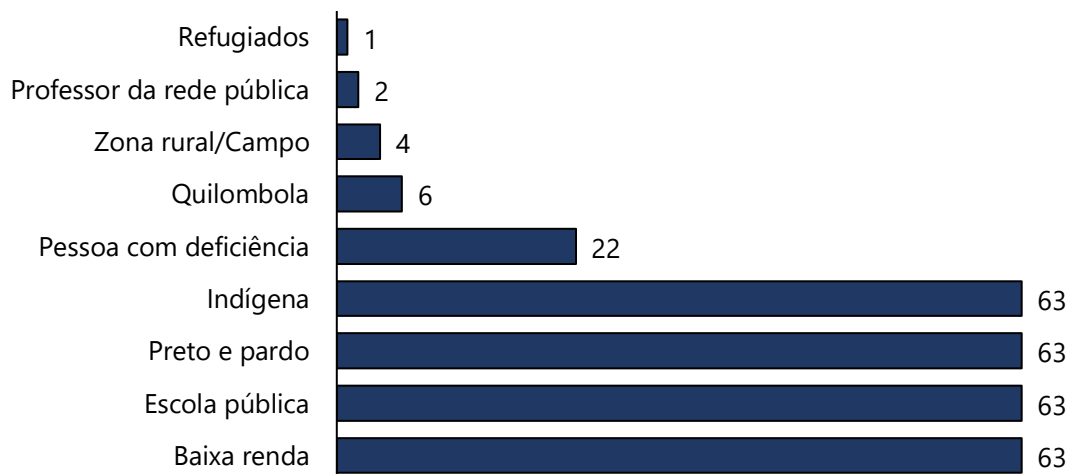
que passaram de 4 para 22 universidades. Ao que parece, ao ser sacramentada na forma de lei, a ação afirmativa potencializou seu efeito indutor, incentivando a adoção de outros programas de inclusão para diversos grupos para além dos mais comuns.

**Gráfico 7:** Distribuição de grupos beneficiários das políticas de ação afirmativa por universidade: 2012 (antes da lei de cotas)



Fonte: GEMAA

**Gráfico 8:** Distribuição de grupos beneficiários das políticas de ação afirmativa por universidade: 2016

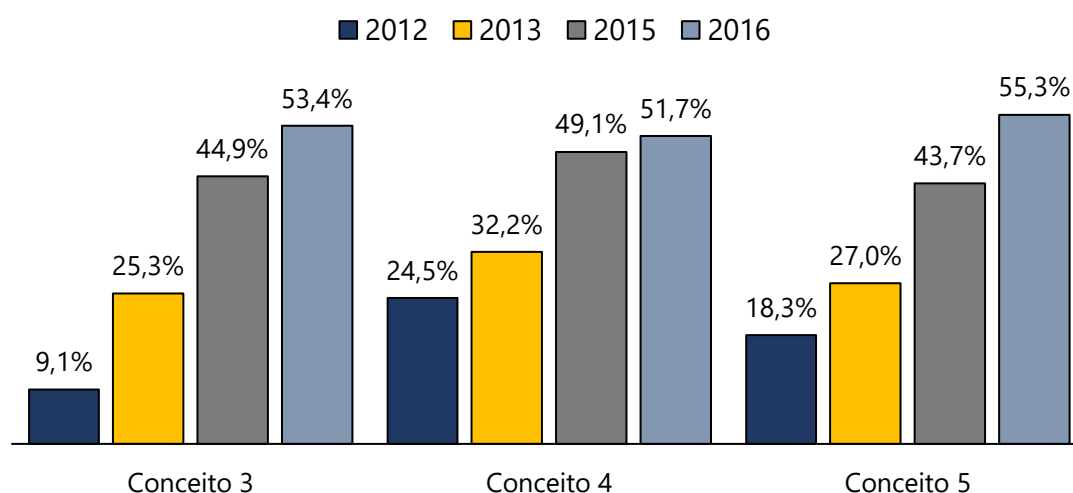


Fonte: GEMAA

## Ação afirmativa e qualidade das universidades

O Índice Geral de Cursos (IGC) é um indicador da qualidade da instituição no tocante ao corpo docente, infraestrutura, programa pedagógico e desempenho dos concluintes elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação. Os resultados da análise realizada entre 2012 e 2016 demonstram que o percentual total de reserva não sofre variação expressiva quando observamos as instituições de acordo com seu IGC (gráfico 9).

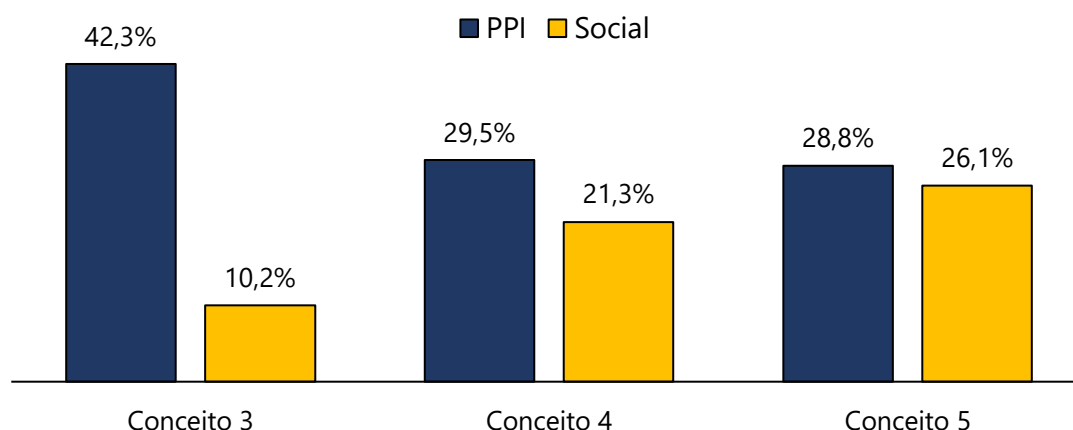
**Gráfico 9:** Percentual médio de vagas reservadas de acordo com o IGC: 2012, 2013, 2015 e 2016



Fonte: GEMAA

Em contrapartida, quando estendemos a análise para observar a relação entre o IGC e os dois principais grupos beneficiários da lei de cotas, vemos que oferta de vagas com recorte racial tende a diminuir conforme aumenta o IGC da instituição. Já as vagas com recorte social seguem no sentido oposto.

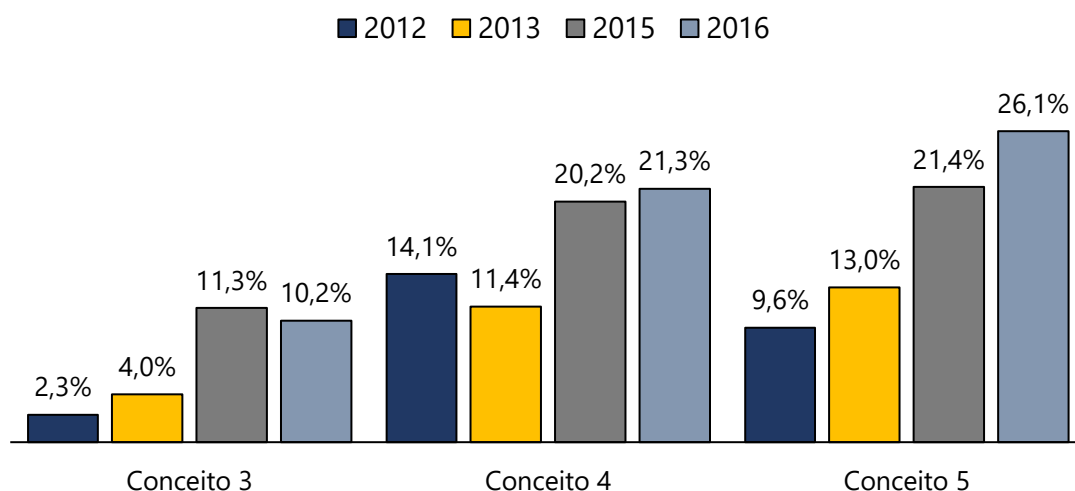


**Gráfico 10:** Percentual médio de vagas reservadas por grupo beneficiário de acordo com o IGC: 2016

Fonte: GEMAA

Parte desse efeito certamente se deve ao fato de que as universidades com maior IGC se concentram nas regiões sudeste e sul, exatamente aquelas com menor proporção PPI no país. É importante ainda desagregar esses dados e verificar como se deu o incremento no percentual de vagas reservadas de acordo com os diferentes grupos beneficiários (gráfico 11). No caso das cotas para alunos egressos de escolas públicas e de baixa renda, no levantamento realizado em 2013, observamos que houve um incremento do percentual de vagas reservadas nas universidades com IGC 5 e 3 e um decréscimo naquelas avaliadas com conceito 4. Em 2015, observa-se que a reserva de vagas para este grupo aumenta de forma proporcional ao IGC das universidades. Já em 2016, vemos que há uma redução no percentual das vagas nas instituições com conceito 3, enquanto o aumento nas universidades de conceito 4 e 5.

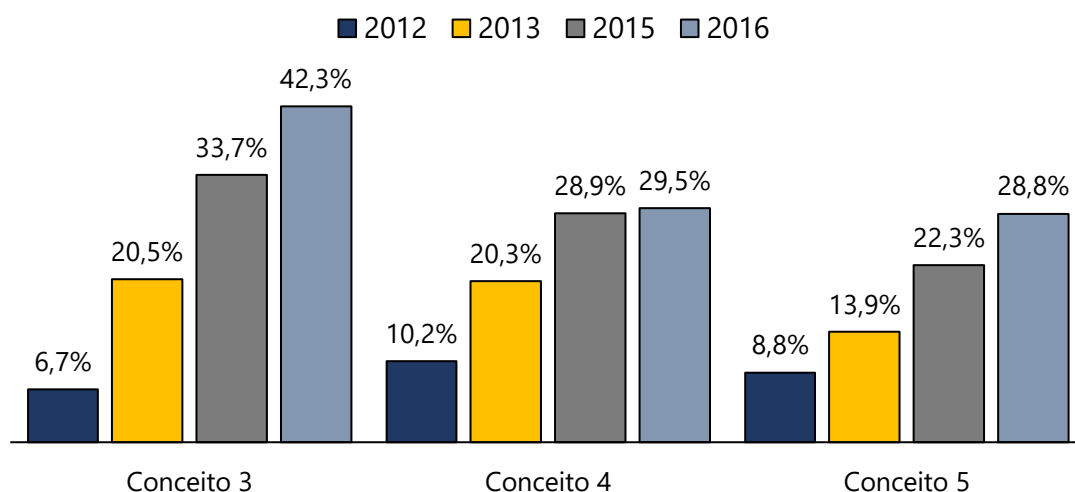
**Gráfico 11:** Percentual médio de cotas sociais de acordo com o IGC: 2012, 2013, 2015 e 2016



Fonte: GEMAA

No tocante às cotas étnico-raciais, isto é, destinadas a pretos, pardos e indígenas, percebemos um aumento igualmente importante em todas as universidades, ainda que naquelas melhor conceituadas esse incremento tenha sido menor. Esse fato pode sugerir uma resistência por parte dessas instituições a tal modalidade de política ou à inclusão desses grupos em particular.

**Gráfico 12:** Percentual médio de cotas para pretos, pardos e indígenas de acordo com o IGC: 2012, 2013, 2015 e 2016

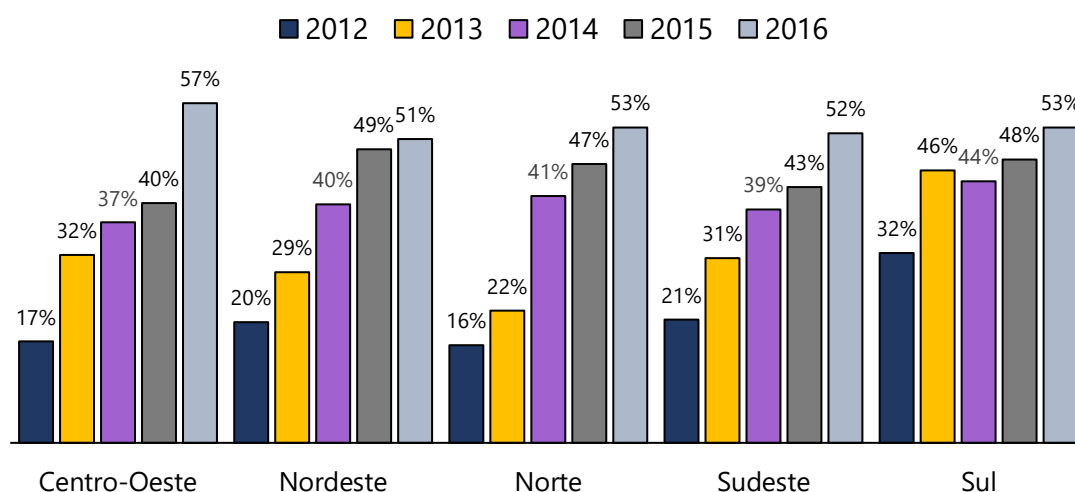


Fonte: GEMAA

## Diferenças Regionais

Um importante eixo de análise é a distribuição da oferta de vagas de acordo com a região em que a universidade está localizada, pois a desigualdade regional no Brasil é problema inconteste. A lei federal estabelece que as universidades disponibilizem 50% de suas vagas para os beneficiários, divididos em quatro subcotas, que combinam os critérios de proveniência da escola pública, baixa renda e pertencimento aos grupos de pretos, pardos e indígenas. Verificamos que em todas as regiões as universidades estão acima da meta, com a região Centro-Oeste apresentando o maior percentual médio.

**Gráfico 13:** Percentual médio do total de vagas reservadas de acordo com a região da universidade: 2012 a 2015

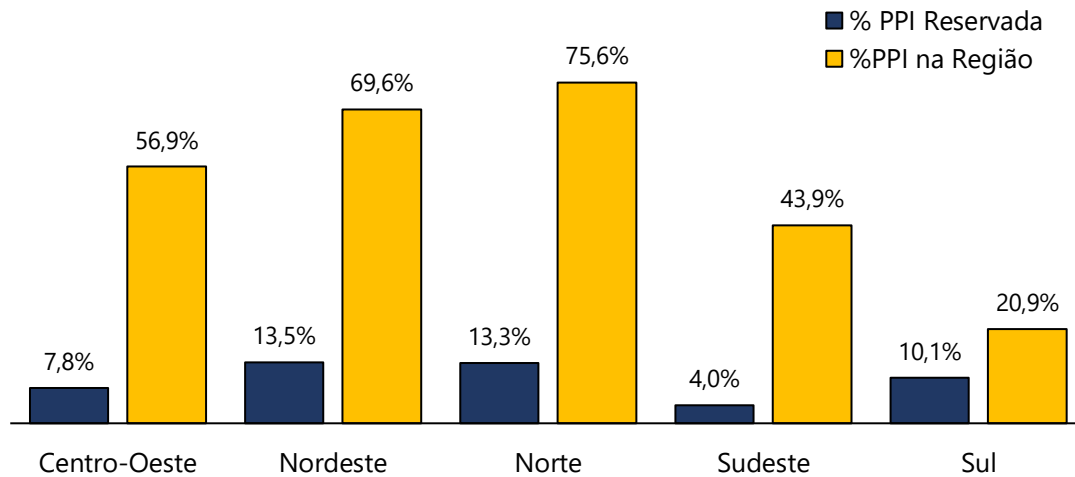


Fonte: GEMAA

Um dos aspectos mais importantes da nova lei é estabelecer o cálculo do mínimo de vagas reservadas a partir das características demográficas de cada estado. No que tange exclusivamente às universidades federais, no ano de 2012, constatamos uma discrepância muito grande entre os percentuais de pretos, pardos e indígenas de cada região e a proporção de vagas oferecidas a esses grupos. A região Norte, por exemplo, possui 75,6% de PPI (pretos, pardos e indígenas) em sua população e, no entanto, ofertava para esse grupo naquele ano apenas 13,3% das vagas nas universidades federais. A discrepância fica ainda mais gritante se comparamos à região Sul, que, a despeito de possuir apenas 20,9% da população

com esse perfil, disponibilizava quase o mesmo percentual de vagas para esse grupo: 10,1%. Essas diferenças estão expressas no gráfico a seguir.

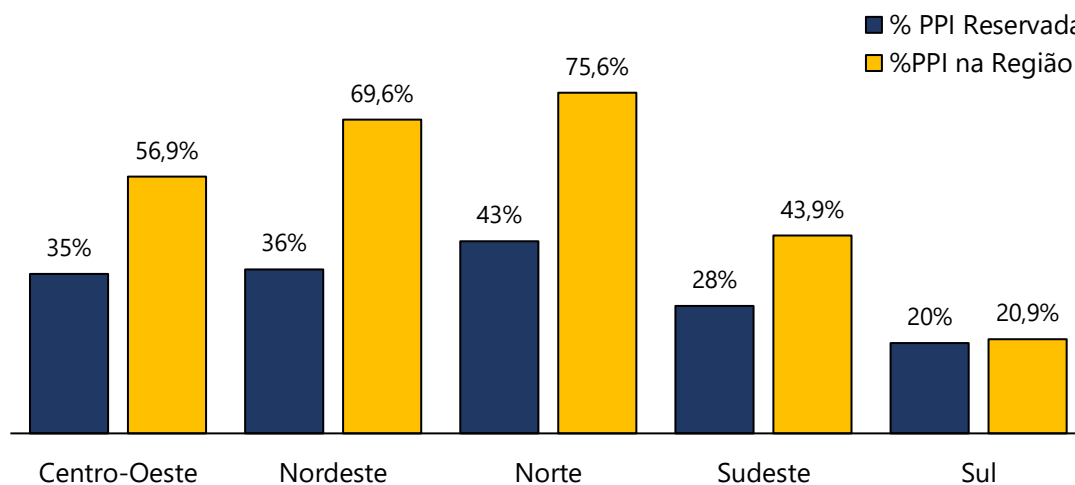
**Gráfico 14:** Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas comparados à proporção dessa população na região das universidades: 2012



Fonte: GEMAA

Se compararmos 2012 ao ano de 2016, podemos ver nitidamente uma elevação do percentual de vagas ofertadas para pretos, pardos e indígenas em todas as regiões. Tratam-se evidentemente dos efeitos da aplicação da lei federal, que estabelece um mínimo de vagas a serem disponibilizadas para esses grupos conforme sua presença nos estados.

**Gráfico 15:** Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas em comparação com a proporção dessa população na região das universidades: 2016

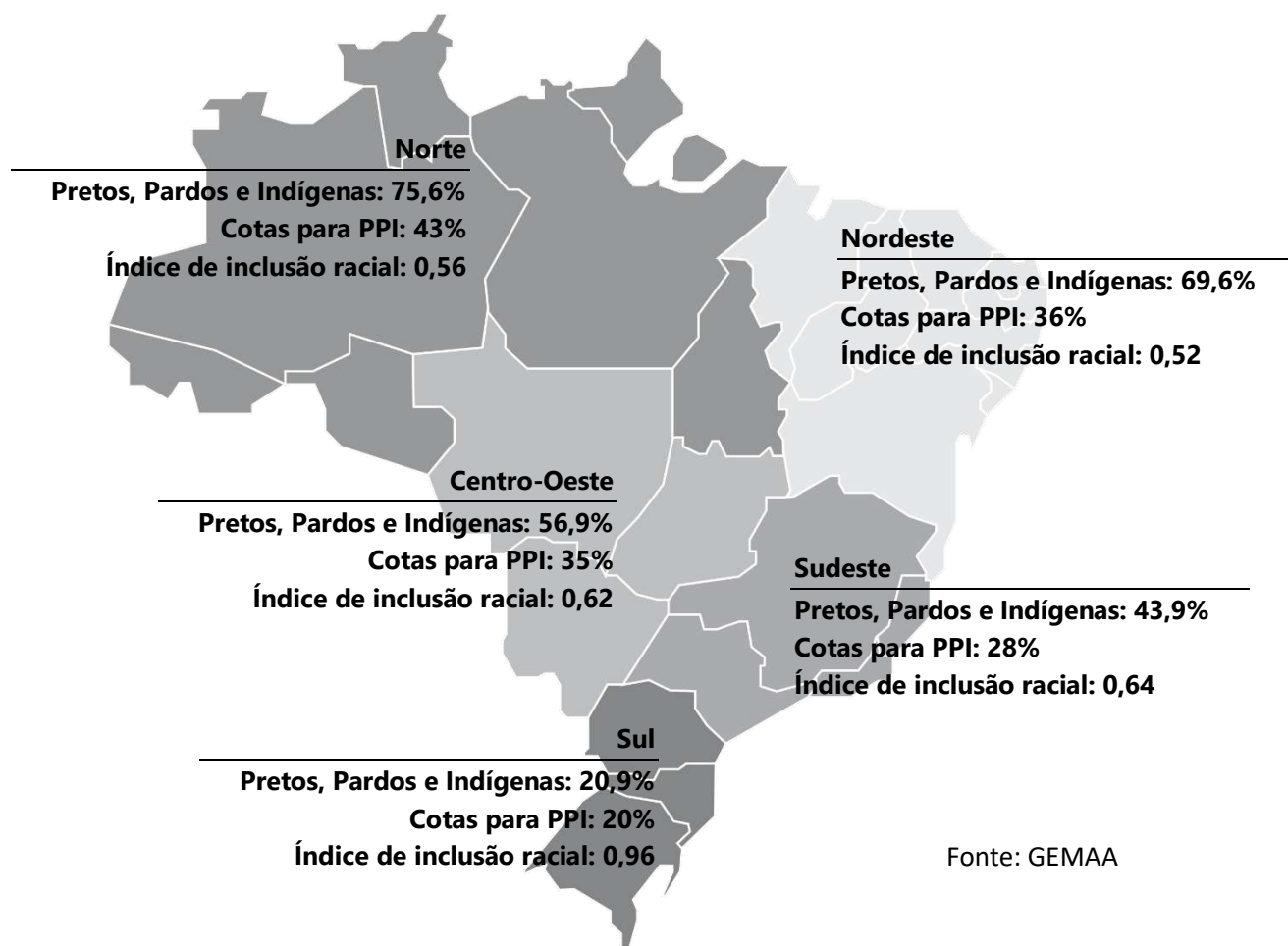


Fonte: GEMAA

## 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. Como já dissemos acima, a Lei 12.711 estipulou que as universidades federais calculassem a proporção de vagas reservadas para PPIs conforme a participação destes grupos (pretos, pardos e indígenas) na população de cada unidade federativa. Para esse propósito, calculamos a razão entre o percentual de cotas raciais estabelecidas nas universidades das diferentes regiões do país e a proporção de indivíduos pretos e pardos em cada uma delas, estabelecendo assim um Índice de Inclusão Racial. 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).

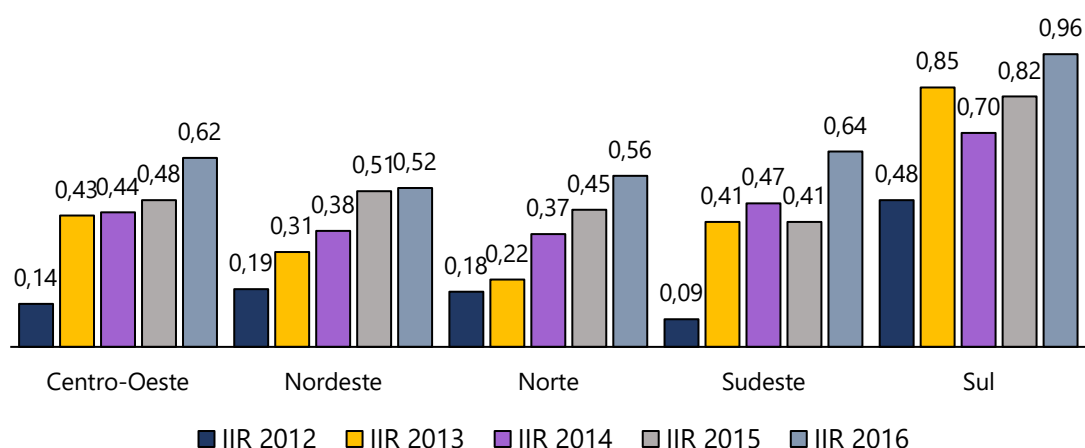
**Figura 2:** Composição racial, cotas para PPIs e Índice de Inclusão Racial por região: 2016



A partir da vigência da lei, percebemos que esse índice se elevou acentuadamente em todas as regiões, tendo passado de valores muito baixos, como, por exemplo, no sudeste (0,09) e no centro-oeste (0,14), para índices mais satisfatórios, 0,64 e 0,62, respectivamente.

O índice observado na região sul é consistentemente o mais elevado, mantendo a região na dianteira da inclusão racial, o que pode ser atribuído ao fato de ter a menor população de pretos, pardos e indígenas do país.

**Gráfico 16:** Variação do índice de inclusão racial: 2012 a 2015



Fonte: GEMAA

## Conclusões

Ao que parece, as políticas de ação afirmativa foram capazes também de induzir programas de assistência estudantil em muitas universidades e no sistema como um todo, algo praticamente inexistente antes das cotas. Não foi nosso objetivo examinar essa matéria aqui, mas notamos um fenômeno similar, que é o aumento do número de programas de ação afirmativa para outras minorias não contempladas pela Lei até o momento da oferta das vagas analisadas neste estudo, como quilombolas e pessoas com deficiência.

A Lei de Cotas prevê em seu próprio texto um prazo de quatro anos para sua implementação plena. O presente levantamento, com os resultados do quarto ano de sua aplicação, mostra que a maior parte das universidades federais cumpriu

as metas de implementação plena, pelo menos no que toca a oferta formal de vagas, capturada pela análise dos documentos disponibilizados pelas universidades, como editais, resoluções universitárias, termos de adesão ao SiSU e manuais de candidatos. Era de se esperar que, com muitas universidades já praticando reservas substanciais de vagas mesmo antes da lei vir a existir, algo similar acontecesse. Por outro lado, há razão para se comemorar o fato de que uma política de tamanha abrangência, aplicada a um sistema vultuoso, complexo e heterogêneo de instituições, esteja sendo implementada com tamanho sucesso e pontualidade, sem maiores resistências ou problemas explícitos.

Como o presente levantamento demonstra, o Índice de Inclusão Racial já está atingindo o limite prescrito pela política pública. Uma vez alcançados os patamares estabelecidos originalmente pela lei, é necessário que avancemos na avaliação da eficácia da implementação da política. Entre outras coisas, é preciso saber se de fato as vagas disponibilizadas são preenchidas e de que maneira isso se dá. O texto da Lei nº 12.711 contém a seguinte passagem: “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”. Esforços iniciais para se criar uma comissão de avaliação por parte do MEC não avançaram e, hoje, passados quatro anos de sua aprovação, a Lei não conta com mecanismos confiáveis de avaliação. Pelo contrário, as universidades públicas não divulgam os dados de matrícula e acompanhamento dos alunos.

O presente Texto para Discussão pretendeu avançar até onde os dados permitiram para avaliar a aplicação das políticas de ação afirmativa nas universidades federais. Necessitamos, contudo, de dados de melhor qualidade para avaliarmos o real funcionamento da ação afirmativa em nosso país. Caso contrário, o debate acerca delas fica preso ao âmbito da especulação e da anedota, ambas inimigas mortais da boa política pública.

## Referências

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2011) *Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES*.

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2014) *Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES*.

Brasil. Lei n. 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.

Daflon, Verônica Toste, Feres Júnior & Campos, Luiz Augusto. (2013) “Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico”. In: *Cadernos de Pesquisa*, vol. 43, nº. 148, 302-327

Daflon, Verônica Toste, Feres Júnior, João & Moratelli, Gabriela. Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais (IESP-UERJ), n. 4, 2014, pp. 1-10.

Darity, William, Deshpande, Ashwini, & Weisskopf, Thomas. (2011) “Who Is Eligible? Should Affirmative Action be Group- or Class-Based?” In: *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 70, nº. 1: 238-268

Eurístenes, Poema; Feres Júnior, João & Campos, Luiz Augusto. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2015). *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, dezembro, 2016, pp. 1-25.

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.

Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil. (2013) *Seminário 10 anos de cotas: conquistas e desafios*.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2008). *Desigualdades raciais e racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. (2011) *Censo da Educação Superior*.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. (2016) *Censo da Educação Superior*.

Henriques, Ricardo. (2001) *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Brasília: Ipea



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014) *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Relatório.

Ministério da Educação. (2007) *Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, Diretrizes gerais*

Ministério da Educação (2007). “Reuni: Reestruturação e expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais”. Documento Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_ (2013a). O que é o SiSU. Disponível em: <<http://SiSU.mec.gov.br>> Acesso em: 10/04/2016.

## Como citar

Eurístenes, Poema; Feres Júnior, João & Campos, Luiz Augusto. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2016). *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, dezembro, 2016, pp. 1-24.