

Levantamento

Ação Afirmativa

Políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras (2020)

Jefferson B.de Freitas

Fernanda Lemos

Juliana Flor

Izabele Sá

João Feres Júnior

Setembro 2022



gemmaa

Grupo de Estudos
Multidisciplinares
de Ação Afirmativa

Levantamento **Ação Afirmativa**

Expediente

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

<http://gema.iesp.uerj.br>
gema@iesp.uerj.br

Coordenadores

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos

Subcoordenadores

André Felix
Jefferson Belarmino de Freitas
Marcia Rangel Candido
Poema Portela

Pesquisadoras Associadas

Anna Carolina Venturini
Marcelle Felix
Izabele Sá
Juliana Flor
Fernanda Lemos

Assistentes de pesquisa

Giovanne Picolo
Juliana Leitão
Viviane Marques
Natalia Leão Siqueira
Patrícia Atthie
Isabel Marques

Capa, layout e diagramação

Gerome Ibri



gema

Grupo de Estudos
Multidisciplinares
de Ação Afirmativa

“Políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras (2020)”

Jefferson B. de Freitas

Pesquisador IESP-UERJ

Fernanda Lemos

Pesquisadora IESP-UERJ

Juliana Flor

Pesquisadora IESP-UERJ

Izabele Sá

Pesquisadora IESP-UERJ

João Feres Júnior

Professor IESP-UERJ

Neste levantamento, analisamos as políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras em 2020, ano em que a crise causada pela pandemia da Covid 19 assolava o país. Os dados foram obtidos dos manuais de candidatos, editais, termos de adesão ao SiSU e, em uma segunda categoria de documentos, da apreciação de documentos judiciais e de matérias jornalísticas. Os principais resultados do levantamento indicam que: a) as universidades federais continuam reservando mais vagas que as estaduais; b) as universidades federais reservam mais vagas de recorte racial, enquanto nas estaduais as reservas prevalentes são as de recorte não-racial (baseadas, majoritariamente, na origem na escola pública dos estudantes e na renda destes); c) vestibulares específicos, voltados para minorias como quilombolas e indígenas, embora poucos, estão mais presentes nas universidades federais do que nas estaduais; d) no agregado, as universidades estaduais do Norte têm um índice de inclusão racial muito pequeno; e) o número de vagas reservadas nas universidades estaduais nunca ultrapassou o da ampla concorrência, como aconteceu com as federais; ainda assim, nas primeiras, a diferença entre as duas modalidades de ingresso vem caindo consideravelmente desde 2017, encontrando-se, em 2020, em seu menor patamar.



Metodologia

No presente levantamento, analisamos o quadro das políticas de ação afirmativa nos cursos de graduação das universidades públicas brasileiras em 2020, ano em que a pandemia da Covid 19 atingia o seu pico no país, com resultados nefastos sobre toda a sociedade, e especialmente sobre os serviços de saúde, educacionais e no mercado de trabalho. A análise toma como base 2013, ano seguinte à aprovação da Lei 12.711. Isso porque um dos objetivos deste levantamento é compreender o papel de tal lei nas universidades federais, e mesmo seus efeitos indiretos nas estaduais. Contudo, para compreender os primórdios das ações afirmativas nas universidades públicas, também remontamos as suas características iniciais, nos casos em que há dados disponíveis para tal.

A base material deste levantamento são os documentos que regem as ações afirmativas nas universidades estaduais e federais, tais como manuais de candidatos, editais, termos de adesão ao SiSU e resoluções universitárias. Normalmente esses documentos estão disponíveis nos próprios sites das instituições, ainda que nem sempre de modo transparente e sistemático. Há um trabalho extra gerado quando buscamos localizar os editais voltados para grupos minoritários específicos (tais como indígenas, quilombolas, pessoas trans etc), já que, por vezes, estes são dispostos de maneira avulsa no site das instituições, não fazendo parte, deste modo, de seus documentos mais centrais, posicionados mais claramente ao alcance do grande público.

Nos casos em que nos deparamos com informações incompletas, ou mesmo com a falta de documentos, recorreremos à Lei de Acesso à Informação. Esse procedimento, todavia, gerou atrasos para a finalização da pesquisa. A pandemia deixou esse processo todo ainda mais árduo, já que os quadros burocráticos das universidades não estavam funcionando em sua plenitude.

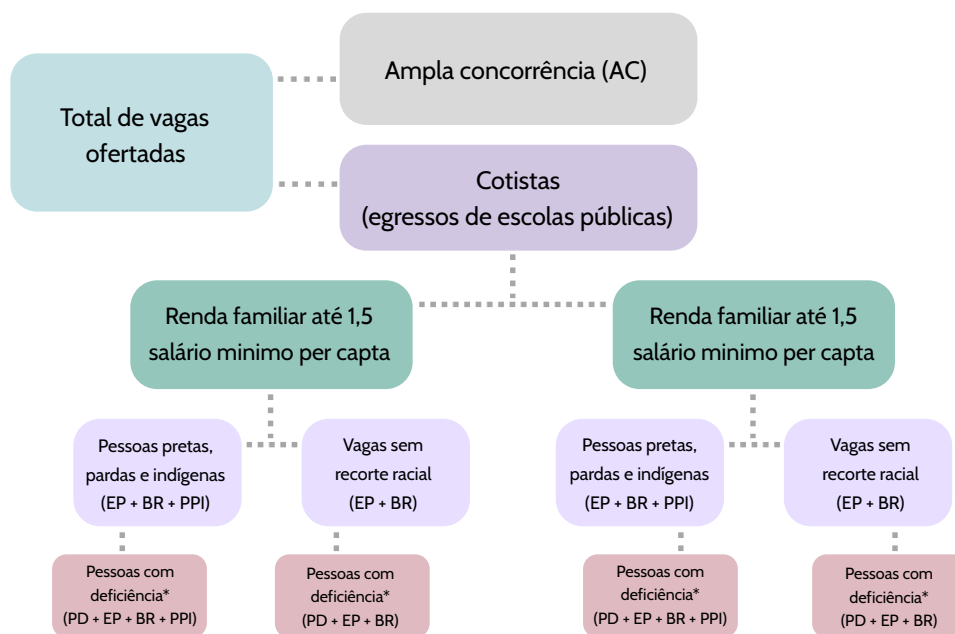
Para a finalização do levantamento, trilhamos um caminho que envolve quatro etapas principais. A primeira é a coleta dos documentos, principalmente dos editais elaborados pelas instituições. A segunda etapa engloba uma análise detida dos documentos adquiridos, que não raro possuem informações nebulosas ou incompletas quanto ao ano de implementação da política, à quantidade de vagas reservadas para cada grupo beneficiário, ao tipo de processo seletivo adotado etc. Na terceira etapa, sistematizamos e tabulamos os dados, considerando, além dos dados quantitativos mais gerais relacionados à distribuição das vagas, informações ligadas ao perfil dos beneficiários, aos métodos adotados para ingresso nas universidades, aos requisitos para acessar as reservas de vagas etc. Na quarta e derradeira etapa, analisamos os dados e redigimos o levantamento, um processo que, em vista de eventuais inconsistências, nos leva a reconsiderar todas as etapas do processo.

Para que os dados das políticas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais se tornem comparáveis, trabalhamos com três recortes principais: o racial, o não-

-racial e o das pessoas com deficiência. Eles agrupam as principais categorias de cotas existentes nas universidades brasileiras. Essa escolha respeita o modo como a lei federal funciona, dado que todas as vagas destinadas a pretos, pardos e indígenas (PPIs), bem como a pessoas com deficiência, têm uma pré-condição, ainda que indireta: a situação econômica do candidato. Isso porque a origem na escola pública funciona como uma maneira indireta para aferir a renda dos(as) candidatos(as). Dito de outro modo, presume-se que os estudantes que frequentaram a escola pública têm uma condição financeira menos favorável do que aqueles que passaram por escolas privadas. Há também, além dessa aproximação, um segundo critério de renda propriamente dito, que divide os cotistas em dois grandes grupos, por meio de uma combinação de renda, raça e tipo de deficiência. A partir disso, a política cria 8 subgrupos diferentes de cotistas (ver figura 1). Para contar as vagas, respeitamos a seguinte estratégia: primeiro, consideramos todas as vagas destinadas a pessoas com deficiência; depois, todas aquelas reservadas a pessoas pretas, pardas ou indígenas, excetuando-se as já assinaladas no grupo de pessoas com deficiência; e, por fim, calculamos as vagas destinadas aos egressos de escolas públicas que não se enquadram quer no recorte PPI (o qual compõe as cotas raciais), quer no recorte de pessoas com deficiência. Esse arranjo analítico permite-nos avaliar o quadro geral da política, em especial o espaço aberto nesta para cada grupo de beneficiário.

Figura 1

Sistema de distribuição das vagas de acordo com a Lei Federal 13.409/2016



Fonte: GEMAA

*As vagas com recorte racial e de pessoas com deficiência são calculadas proporcionalmente à população do estado conforme o censo do IBGE

O ensino superior público e privado no Brasil

A maior parte do conhecimento científico no Brasil é produzido em universidades públicas (Cross; Simon; Sinclair, 2017), embora numericamente haja, no país, mais instituições de ensino superior privadas. A tabela 1 indica que as instituições superiores do setor público sofreram, nos últimos anos, uma queda na quantidade de matriculados. Segundo os dados do Censo da Educação Superior, tal setor sentiu mais o contexto da pandemia do que a educação superior administrada pela iniciativa privada. Em 2020, a proporção de matriculados nas instituições públicas de ensino superior caiu 5,95%, enquanto que nas privadas ele continuou em ascensão, alcançando uma taxa de crescimento de 3,07%, provavelmente alavancada pela disseminação do ensino à distância.

Tabela 1

Distribuição das matrículas entre os setores público e privado

| | 2019 | % | 2020 | % | Diferença | Variação |
|----------------------|-----------|------|-----------|--------|-----------|----------|
| Setor Público | 2.080.146 | 24,6 | 1.956.352 | 22,54% | -123.794 | -5,95% |
| Setor Privado | 6.523.678 | 75,4 | 6.724.002 | 77,46% | 200.324 | 3,07% |
| Total | 8.603.824 | - | 8.680.354 | - | 76.530 | 0,89% |

Fonte: Gemaa

Conforme demonstra a tabela 2, a grande maioria dos matriculados na educação superior das instituições públicas se concentra nas universidades (82,2%), em uma proporção quase 8 vezes maior do que nos Institutos Federais e nos CEFETs.

Tabela 2

Distribuição das matrículas nas instituições públicas em 2020

| | Federais | % | Estaduais | % | Municipais | % | Total | % |
|-------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|------------|------|-----------|--------|
| Universidades | 1.030.513 | 51,8% | 571.714 | 28,8% | 31.435 | 1,6% | 1.633.662 | 82,2% |
| IFs e CEFETs | 217.690 | 11,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 217.690 | 11,0% |
| Faculdades | 3.747 | 0,2% | 81.817 | 4,1% | 30.680 | 1,5% | 116.244 | 5,8% |
| Centros Universitários | 2.130 | 0,1% | 1.711 | 0,1% | 16.352 | 0,8% | 20.193 | 1,0% |
| Total | 1.254.080 | 63,1% | 655.242 | 33,0% | 78.467 | 3,9% | 1.987.789 | 100,0% |

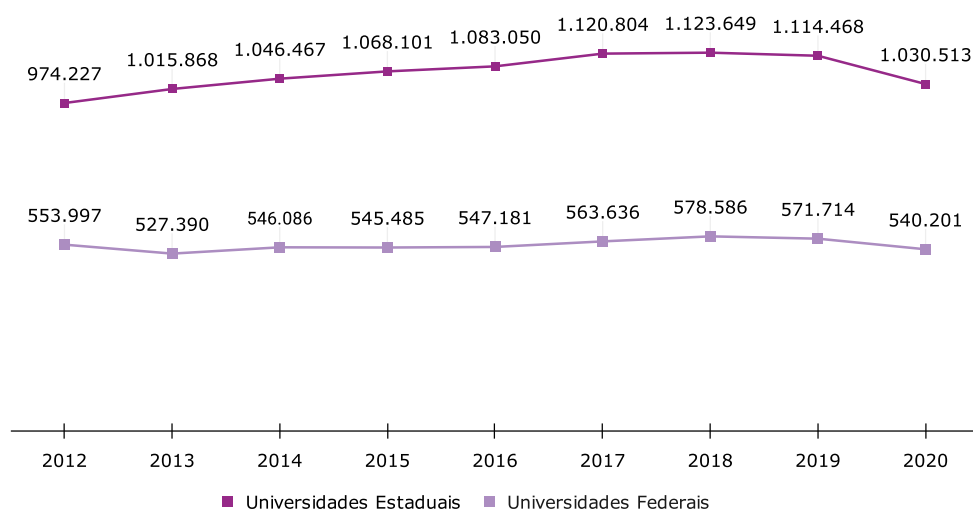
Fonte: Gemaa

Em 2020 havia 67 universidades federais e 39 estaduais no país. É importante registrar que, de 2018 a 2019, o número de universidades federais passou de 63 para 67 não por conta da criação de novas instituições, mas porque algumas delas foram desmembradas em outras menores, compostas por quadros burocráticos independentes, ainda

que por vezes, pelo menos por algum período, as regras de admissão dos estudantes continuassem atreladas às instituições de origem¹. O gráfico 1 indica que, em 2020, permanece a tendência de queda no número de matriculados, quer nas universidades federais, quer nas estaduais (mas mais acentuada nas primeiras), tendência esta já observada no ano anterior.

Gráfico 1

Número de matrículas nas universidades federais e estaduais entre 2012 e 2020



Fonte: Gemaa

Vejamos agora os principais dados sobre as políticas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais brasileiras no ano de 2020.

Ações afirmativas nas universidades federais (2013-2020)

O primeiro grande impulso para a implementação das ações afirmativas nas universidades federais se deu com a criação do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), em 2007, durante o governo Lula. Conforme indica o gráfico 2, isso explica o pico no número de universidades que passaram a adotar ações afirmativas no ano de 2008. Antes do programa, universidades tomaram essa medida autonomamente por via de resoluções próprias ou de leis estaduais.

Contudo, o fator decisivo para que as ações afirmativas encontrassem espaço nas universidades federais foi, de fato, o advento da Lei 12.711, aprovada em 2012 e implementada no ano seguinte. Quando tal lei entrou em vigor, as universidades federais que até então não haviam adotado qualquer política de ação afirmativa foram obrigadas a se

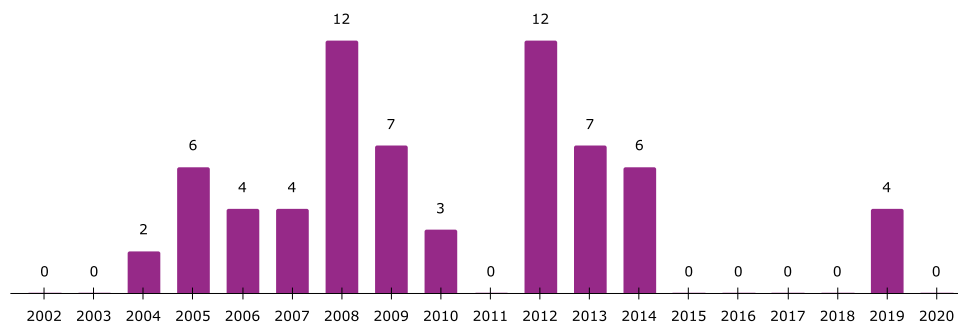
.....

¹ Foi o caso de duas universidades localizadas em Goiás, uma em Pernambuco e outra no Piauí.

adequar a ela. Como a lei previa um período de quatro anos para a plena implantação do programa, a partir de 2015 todas as IES federais já haviam aderido. Voltamos a ter adesões em 2019 por conta de desmembramentos das universidades federais explicado acima, o que proporcionou a criação formal de novas IES federais.

Gráfico 2

Número de universidades federais que aderiram a ações afirmativas por ano



Fonte: Gemaa

Antes da aprovação da Lei 12.711, em 2012, 39 universidades federais implementaram ações afirmativas a partir de decisões que partiram de decisões de seus respectivos Conselhos Universitários. As proporções de vagas reservadas e os grupos beneficiados variavam de programa a programa. Do total de 67 universidades federais, 28 implementaram ações afirmativas somente quando forçadas pela lei federal.

Tabela 3

Meio de adoção da ação afirmativa nas universidades federais

| | N | % |
|---------------------------|----|------|
| Resolução interna | 39 | 58% |
| Lei federal 12.711 | 28 | 42% |
| Total | 67 | 100% |

Fonte: Gemaa

A Lei 12.711 garantiu um mínimo de reservas e padronização de beneficiários em todas as universidades, mas não fez com que os programas de ação afirmativa fossem necessariamente idênticos. Em algumas instituições, programas de ação afirmativa criados anteriormente para beneficiar grupos específicos (como indígenas, quilombolas e pessoas trans) foram mantidos, ou até implementados depois de instituída a lei. Ainda que haja diferentes formatos de ação afirmativa em 2020, a tabela 4 mostra que a reserva de vagas por via de cotas supera em muito os demais arranjos. Ademais, os programas de bônus, que existiam no passado, foram todos abandonados:

Tabela 4

Tipo de programa de ação afirmativa nas universidades federais em 2020

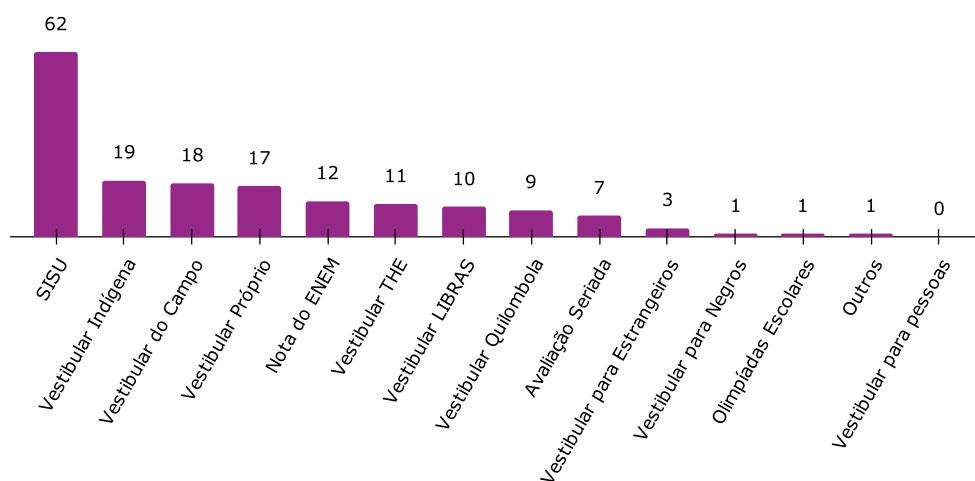
| | N | % |
|---------------------------|-----------|-------------|
| Cota | 56 | 84% |
| Cota e Acréscimo de Vagas | 2 | 3% |
| Cota e Bônus | 9 | 13% |
| Total | 67 | 100% |

Fonte: Gemaa

O Sistema de Seleção Unificada (SiSU), criado em 2010, continuou sendo, de longe, o método de seleção mais utilizado nas universidades federais, uma vez que é aplicado em 62 delas. O sistema é mais abrangente e menos custoso para estudantes e universidades. Mas a adesão ao SiSU é voluntária. Os vestibulares tradicionais são ainda o método utilizado para admissão de alunos em 17 universidades. Grupos específicos como indígenas, pessoas do campo e quilombolas, que carregam, em suas reivindicações, um forte discurso de reparação histórica, têm vestibulares especificamente voltados para si em 19, 18 e 9 universidades federais respectivamente, sendo os quilombolas os que apresentam maiores dificuldades em pautar uma agenda própria de acesso à universidade (Freitas; Portela; Feres Júnior; Sá; Lima, 2021).

Gráfico 3

Número de universidades federais de acordo com as modalidades de ingresso utilizadas em 2020

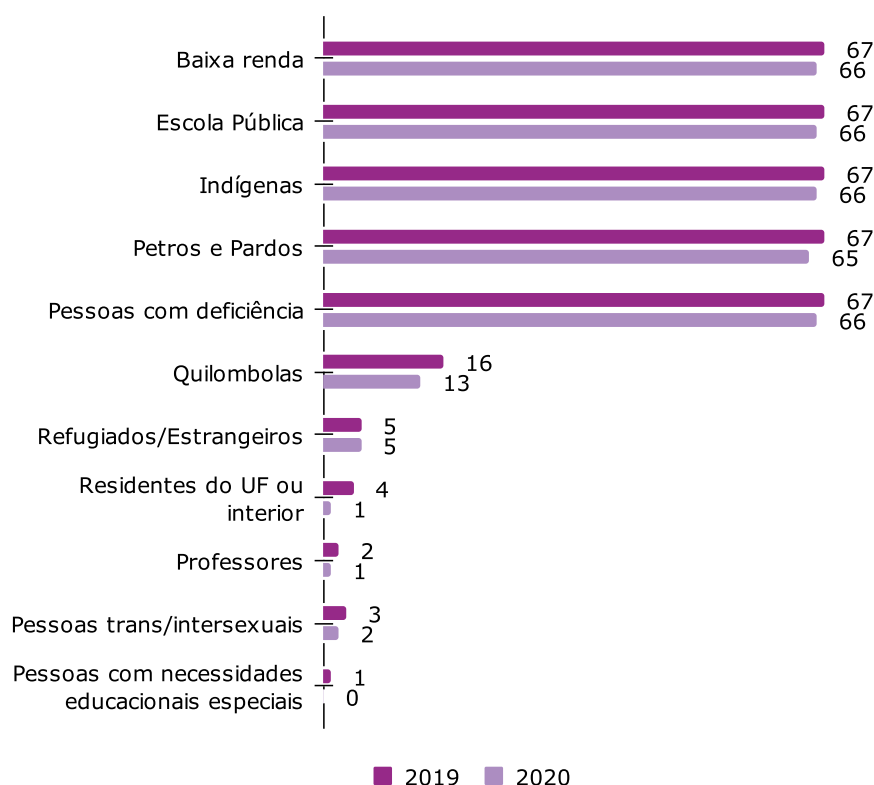


Fonte: Gemaa

O gráfico 4 mostra que, entre 2019 e 2020, quilombolas e pessoas trans perderam espaço nas universidades federais, embora não em número elevado². As vagas para pretos, pardos e indígenas continuaram estabilizadas.

Gráfico 4

Universidades federais por tipo de beneficiários (2019- 2020)



Fonte: Gemaa

Os dados da tabela 5 mostram que as universidades federais continuam oferecendo mais vagas reservadas do que para a ampla concorrência, com aumento de quase 6% das vagas da primeira categoria e queda de praticamente 4% das vagas da segunda. Vagas sem recorte racial e para pessoas com deficiência retrocederam no período, esta última na casa de -8,32%³. No sentido oposto, ações afirmativas com recorte racial foram as que mais receberam incremento no período analisado, 15%.

² Cabe registrar que uma universidade, a UFCAT, não ofereceu vagas em 2020.

³ Essa tendência de queda foi mais acentuada em 2019, uma vez que, desde de 2017, o IBGE passou a adotar a definição proposta pelo Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência, capitaneado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas. No censo de 2010, o IBGE considerava como pessoas com deficiência aquelas que, no que toca à visão, audição e locomoção, poderiam ser enquadradas em alguma das seguintes categorias: “alguma dificuldade”, “muita dificuldade” ou “não consegue de modo algum”. A instituição brasileira reavaliou seu sistema classificatório de 2010 com base na proposição do Grupo de Washington, passando a definir como pessoas com deficiência apenas aquelas que se encaixam nas categorias “muita dificuldade” ou “não consegue de modo algum”. Na prática, isso fez com que, nas estatísticas do IBGE, a quantidade de pessoas com deficiência no país caísse de 23,9% para 6,7%, afetando negativamente os resultados da aplicação da Lei n. 13.409/2016, que trata da reserva de vagas para pessoas com deficiência nas universidades federais brasileiras (Freitas; Portela; Feres Júnior; Sá; Lima; Flor, 2021).

Tabela 5

Vagas ofertadas e reservadas nas universidades federais (2019-2020)

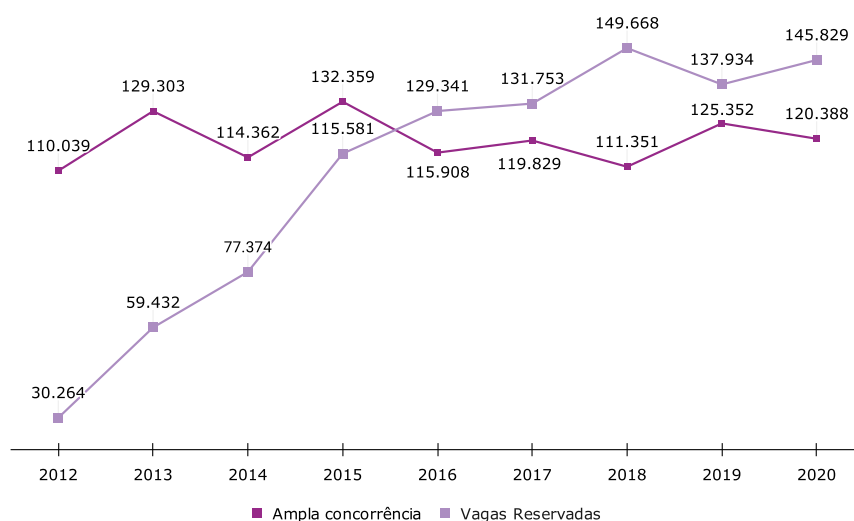
| | N | % | N | % | Diferença | Incremento |
|--|---------|--------|---------|-------|-----------|------------|
| Total de vagas ofertadas | 263.286 | 100,0% | 266.217 | 100% | 2.931 | 1,11% |
| Ampla concorrência | 125.352 | 47,6% | 120.388 | 45,2% | -4.964 | -3,96% |
| Total de vagas reservadas | 137.934 | 52,4% | 145.829 | 54,8% | 7.895 | 5,72% |
| Vagas reservadas sem recorte racial | 43.865 | 16,7% | 42.478 | 16,0% | -1.387 | -3,16% |
| Vagas reservadas com recorte racial | 71.764 | 27,3% | 82.593 | 31,0% | 10.829 | 15,09% |
| Vagas reservadas para pessoas com deficiência | 21.083 | 8,0% | 19.324 | 7,3% | -1.759 | -8,34% |

Fonte: Gemaa

O gráfico 5 ajuda a contextualizar os dados apresentados acima, pois nos permite comparar o número de vagas reservadas e de ampla concorrência desde que a Lei 12.711 foi aprovada em 2012. Neste ano havia, nas universidades federais, 79.775 de vagas a mais destinadas à ampla concorrência, situação que se reverteu em 2016, quando o prazo de implementação plena da lei venceu e, pela primeira vez, as vagas que compõem as ações afirmativas superaram as de ampla concorrência. Esse padrão vem se mantendo desde então, desta vez com a diferença entre vagas reservadas e de ampla concorrência mais que dobrando de 2019 para 2020.

Gráfico 5

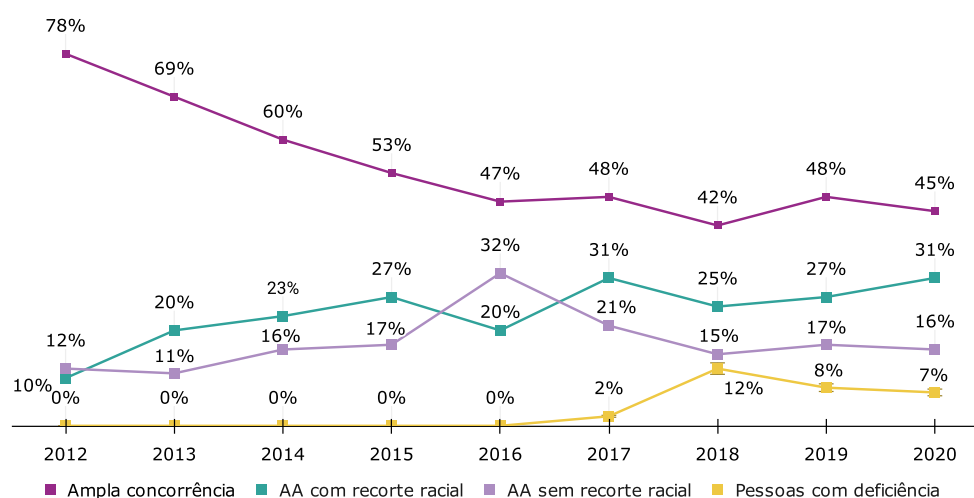
Vagas reservadas x ampla concorrência nas universidades federais (2012 a 2020)



Fonte: Gemaa

O gráfico 6 ilustra a proporção de vagas destinadas aos principais grupos de cotistas nas universidades federais desde que a Lei 12.711 foi aprovada em 2012. A lei incidiu positivamente sobre as cotas com recorte racial e sem recorte racial, com vantagem para as primeiras. Em 2020, ano em que a pandemia impactou fortemente o Brasil, as vagas com recorte racial aumentaram 4 %, enquanto as cotas sem recorte racial, para pessoas com deficiência recuaram ligeiramente. A maior parte desse ganho veio da diminuição da proporção de vagas na ampla concorrência, que foi da ordem de 3 %.

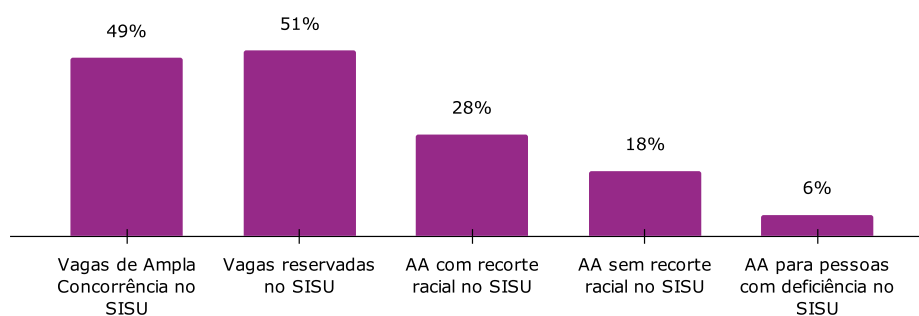
Gráfico 6
Evolução da reserva de vagas por grupos beneficiários (2012 a 2020)



Fonte: Gemaa

Conforme já registramos, em 2020, as vagas reservadas nas universidades federais ainda superam aquelas destinadas à ampla concorrência. A disponibilização das vagas via SiSU se conforma a esse padrão, embora as cotas com e sem recorte racial estejam distantes 10% uma da outra, ultrapassando em muito as reservas para pessoas com deficiência.

Gráfico 7
Percentual de vagas ofertadas nas universidades federais via SiSU em 2020



Fonte: Gemaa

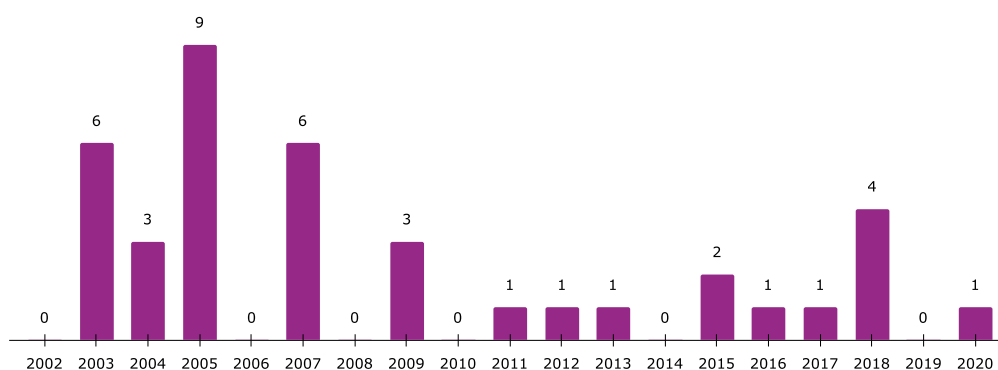
Ações afirmativas nas universidades estaduais (2013-2020)

As universidades estaduais foram pioneiras na adoção de ações afirmativas no país, as quais foram criadas por leis estaduais. Em 2003, as universidades estaduais do Rio de Janeiro (UENF e UERJ) e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) passaram a adotar cotas raciais em seus processos seletivos. Nos anos seguintes universidades estaduais em todo o país começaram a criar medidas para incluir minorias, embora o modelo adotado mudasse caso a caso, sobretudo quando a política era produto de resoluções internas dos conselhos da própria universidade.

O gráfico 8 mostra o avanço das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais desde que elas apareceram nesse tipo de instituição em 2003. A maior adesão ocorreu na primeira metade dos anos 2000. O crescimento foi bem mais tímido na década seguinte, com a maioria dos anos seguindo a tendência de apenas uma adesão, número que também marca 2020. Há de se considerar o fato de que a rápida expansão da primeira década deixou um número pequeno de potenciais adesões para a segunda. Em 2020, 100% das universidades estaduais têm algum programa de ação afirmativa.

Gráfico 8

Número de universidades estaduais que aderiram à ação afirmativa por ano



Fonte: Gemaa

As políticas de ação afirmativa nas estaduais diferem consideravelmente entre si, pois não são regidas por uma lei homogeneizadora, como acontece nas universidades federais desde 2012. Tais políticas tendem a variar de estado para estado, ou mesmo de universidade a universidade, sobretudo quando essas instituições disponibilizam ações afirmativas para grupos minoritários específicos, a exemplo de quilombolas, indígenas e pessoas trans. Como demonstra a tabela 6, a adoção das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais se deu por meio de resolução e lei estadual, em proporções bastante próximas.

Tabela 6

Meio de adoção da ação afirmativa nas universidades estaduais

| | N | % |
|--------------|-----------|-------------|
| Resolução | 19 | 49% |
| Lei estadual | 20 | 51% |
| Total | 39 | 100% |

Fonte: Gemaa

Os tipos de políticas de ação afirmativa nas estaduais são similares às das federais (tabela 4), assim como suas proporções. Se nas federais as políticas que operam exclusivamente por cotas representavam 84% do total, nas estaduais elas atingem 87%.

Tabela 7

Tipo de programa de ação afirmativa nas universidades estaduais em 2020

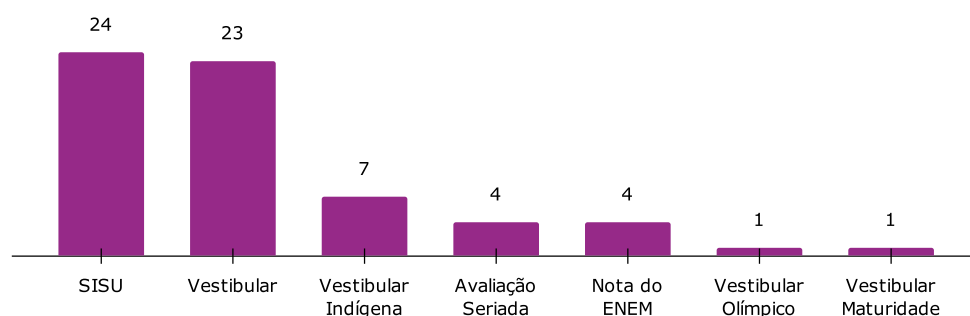
| | N | % |
|---------------------------|-----------|-------------|
| Cota | 34 | 87% |
| Cota e Acréscimo de Vagas | 3 | 8% |
| Cota e Bônus | 2 | 5% |
| Acréscimo de vagas | 0 | 0% |
| Bônus | 0 | 0% |
| Total | 39 | 100% |

Fonte: Gemaa

Já no tocante ao emprego do SiSU a semelhança não se repete. Como vimos, ele é o principal método de seleção utilizado nas universidades federais, ultrapassando em muito o número de vestibulares tradicionais e específicos (gráfico 3). O gráfico 9 revela que essa não é uma realidade que se vê nas universidades estaduais, pois nestas os vestibulares tradicionais competem em pé de igualdade com o SiSU. Vestibulares específicos não são numericamente expressivos nessas instituições, o que pesa contra as reivindicações políticas de grupos indígenas e quilombolas (Freitas; Portela; Flor; Feres Júnior 2022).

Gráfico 9

Número de universidades estaduais de acordo com as modalidades de ingresso utilizadas em 2020

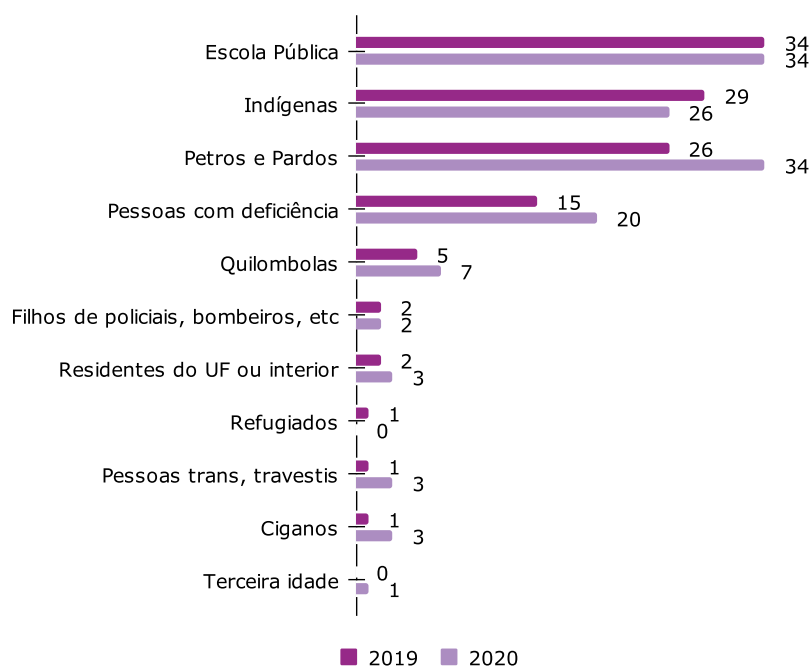


Fonte: Gemaa

Enquanto ações afirmativas para quilombolas e pessoas trans perderam um pouco de espaço nas universidades federais entre 2019 e 2020 (gráfico 4), nas universidades estaduais houve avanço no número de políticas de inclusão para várias categorias. O recuo se deu somente para os indígenas, como mostra o gráfico 10. Os levantamentos do GEMAA mostram que o recorte de escola pública foi a modalidade mais comum de ação afirmativa nas universidades estaduais. No ano de 2020, contudo, as reservas para pretos e pardos alcançaram o mesmo número de universidades, 34. Isso se deveu ao fato de o número de instituições com cotas para pretos e pardos ter sido o que mais cresceu de 2019 a 2020.

Gráfico 10

Universidades estaduais por tipo de beneficiários (2019- 2020)



Fonte: Gemaa

Enquanto, como já vimos, as universidades federais continuam destinando mais vagas para ações afirmativas do que para a ampla concorrência, a tabela 8 mostra que as universidades estaduais permanecem distribuindo mais vagas para a ampla concorrência do que para as ações afirmativas, apesar de ter havido um crescimento relativo das vagas reservadas em relação à ampla concorrência neste mesmo ano. As cotas raciais continuam com menos vagas do que as não-raciais, diferentemente universidades federais. O incremento de quase 22% nas cotas pessoas com deficiência em 2020 também é algo digno de nota.

Tabela 8

Vagas ofertadas e reservadas nas universidades estaduais (2019 - 2020)

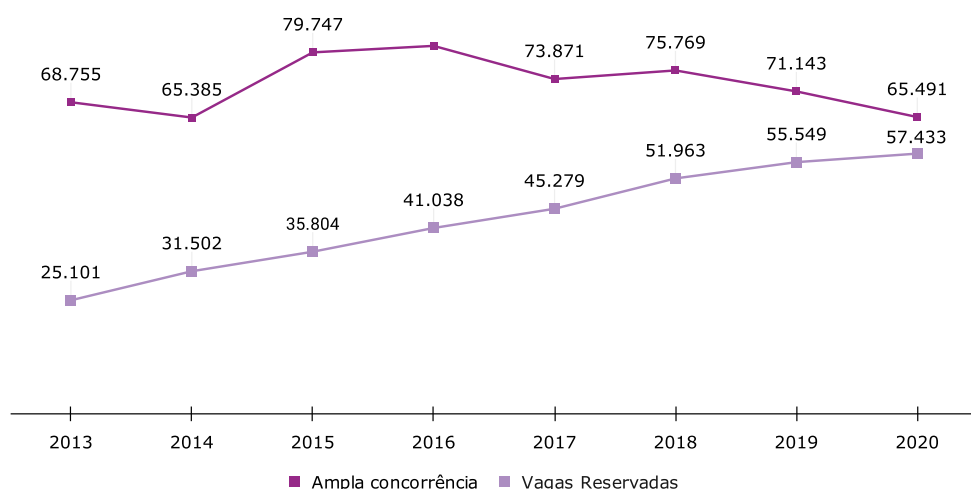
| | N | % | N | % | Diferença | Incremento |
|--|---------|-------|---------|------|-----------|------------|
| Total de vagas ofertadas | 126.692 | 100% | 122.924 | 100% | -3.768 | -2,97% |
| Ampla concorrência | 71.143 | 56,2% | 65.491 | 53% | -5.652 | -7,94% |
| Total de vagas reservadas | 55.549 | 43,8% | 57.433 | 47% | 1.884 | 3,39% |
| Vagas reservadas sem recorte racial | 27.273 | 21,5% | 27.415 | 22% | 142 | 0,52% |
| Vagas reservadas com recorte racial | 24.508 | 19,3% | 24.208 | 20% | -300 | -1,22% |
| Vagas reservadas para pessoas com deficiência | 2.565 | 2,0% | 3.123 | 3% | 558 | 21,75% |
| Vagas reservadas para outros beneficiários | 1.303 | 1,0% | 2.687 | 2% | 1.384 | 106,22% |

Fonte: Gemaa

O gráfico 11 acompanha a distribuição de vagas entre ampla concorrência e políticas de ação afirmativa, de 2013 a 2020, nas universidades estaduais. Como já anotamos acima, as vagas reservadas nas estaduais jamais ultrapassaram as da ampla concorrência, algo que ocorreu com nas federais em 2016. Apesar disso, nas universidades estaduais, a diferença entre as vagas reservadas e as destinadas à ampla concorrência vem caindo consideravelmente desde 2017, encontrando-se, em 2020, em seu menor patamar (8.058 vagas).

Gráfico 11

Vagas reservadas x ampla concorrência nas universidades estaduais (2013 a 2020)

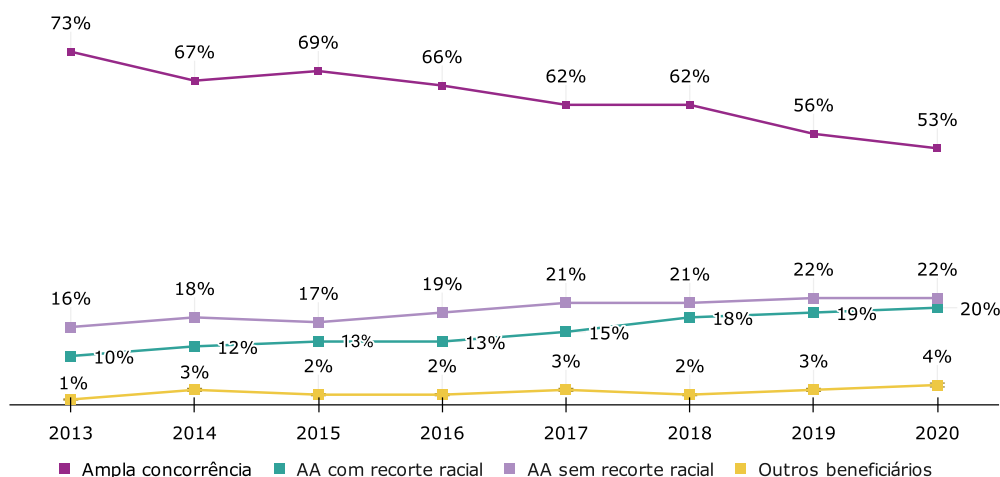


Fonte: Gemaa

Quando desagregamos os dados em proporções destinadas para cada um dos principais grupos de beneficiários, constatamos que há uma dinâmica temporal consistente, que não foi alterada em 2020, de declínio da proporção de vagas ofertadas na ampla concorrência e de crescimento lento das vagas reservadas, particularmente as com recorte racial e para pessoas com deficiência, como mostrado no gráfico 12.

Gráfico 12

Evolução da reserva de vagas por grupos beneficiários (2013 a 2020)



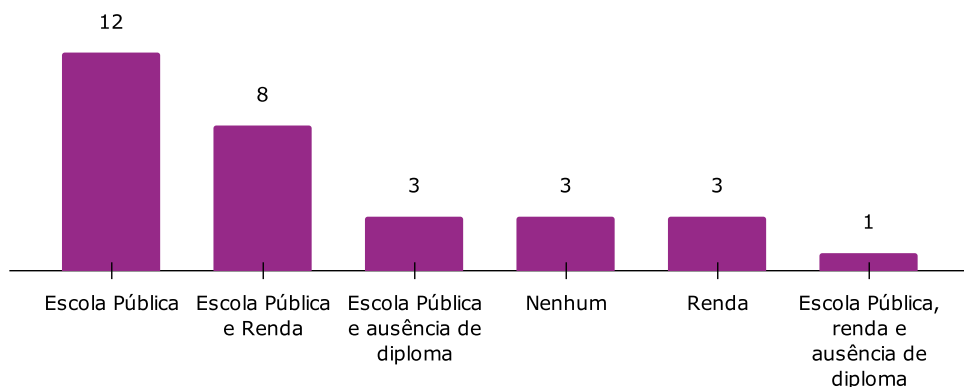
Fonte: Gemaa

O gráfico 13, abaixo, mostra que as cotas raciais nas universidades estaduais raramente ocorrem em seu formato puro, ou seja, beneficiando candidatos apenas a partir de sua identidade racial. Pelo contrário, ela geralmente vem combinada a filtros de natureza

econômica, como é o caso óbvio da renda, mas também da escola pública, pois o raciocínio por trás desse critério é de que a família do(a) candidato(a) não teve recursos para lhe oferecer uma educação privada. Assim, frente à dificuldade de se produzir comprovantes seguros de renda, a escola pública funcionaria como um proxy.

Gráfico 13

Universidades estaduais por subcritério aplicado as cotas raciais em 2020

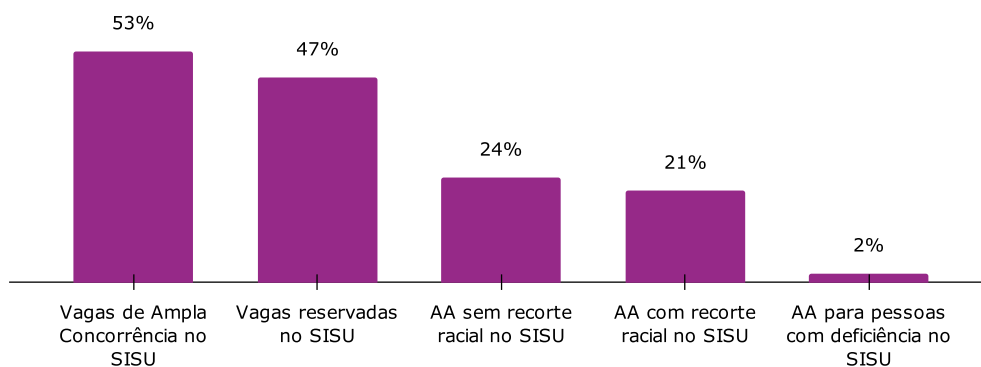


Fonte: Gemaa

Embora tenha sido desenhado originalmente para normatizar os processos seletivos das universidades federais, o SiSU também é adotado pelas universidades estaduais, estando presente, em 2020, em 24 delas (gráfico 9). O gráfico 14 indica que, destas vagas, 53% são destinadas à ampla concorrência e 47% às políticas de ação afirmativa, com prevalência de 3% das cotas sem recorte racial sobre as com esse recorte.

Gráfico 14

Percentual de vagas ofertadas nas estaduais via SiSU em 2020



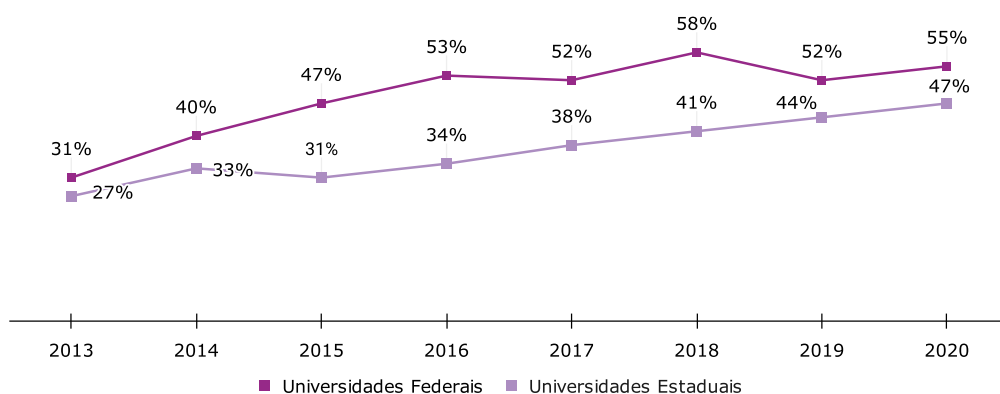
Fonte: Gemaa

Comparando universidades federais e estaduais

Nesta seção, comparamos de modo mais detido os principais pontos das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais e federais. O gráfico 15 mostra de maneira resumida o caminho que as políticas de ação afirmativa tomaram nessas universidades, tendo como ponto de partida o provável efeito de disseminação gerado pela Lei 12.711, aprovada em 2012. Uma hipótese provável é que a implantação da lei nas universidades federais vem constringendo os(as) representantes das universidades estaduais a expandir as suas políticas de ação afirmativa, mesmo que tardiamente. Em termos substantivos, em 2020, as políticas cresceram 3% comparativamente ao ano anterior tanto nas universidades estaduais como nas federais.

Gráfico 15

Proporção de vagas reservadas nas universidades federais e estaduais (2013 - 2020)

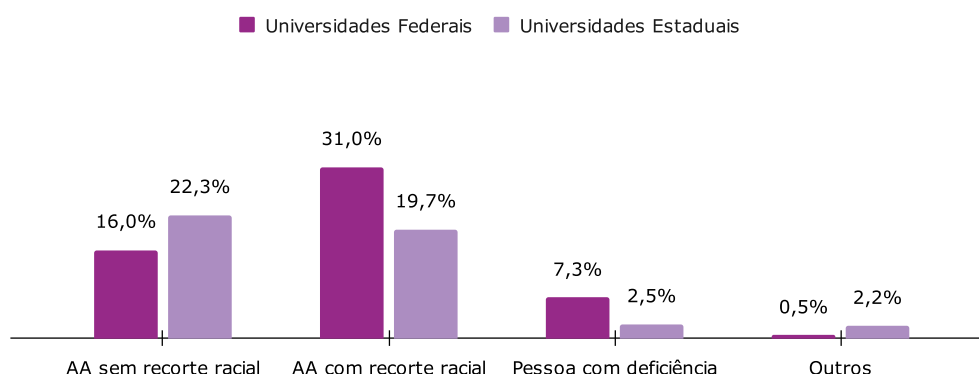


Fonte: Gemaa

O gráfico 16 mostra que as universidades federais reservam muito mais vagas com recorte racial do que as estaduais, ao passo que, nestas últimas, cotas sem recorte racial ainda são prevaletentes, devido à ênfase que dão aos(as) estudantes oriundos(as) de escola pública e à renda familiar destes(as). Comparativamente às universidades estaduais, as universidades federais reservam praticamente o triplo de vagas a mais para pessoas com deficiência.

Gráfico 16

Proporção de reservas para grupos beneficiários nas universidades federais e estaduais em 2020

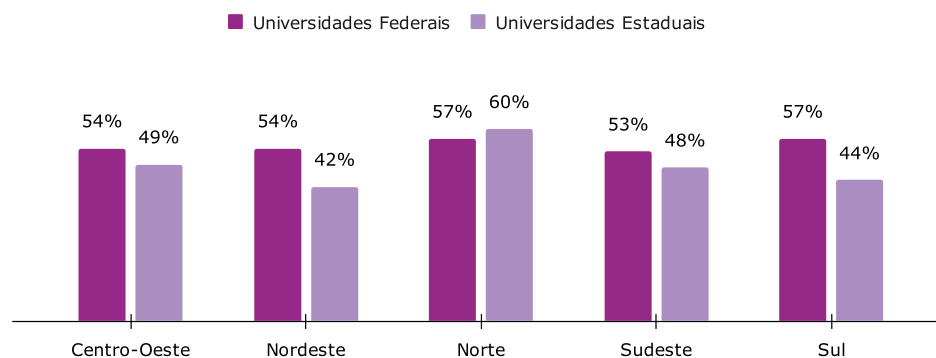


Fonte: Gemaa

O gráfico 17 prova que a proporção de universidades federais que adotam políticas de ação afirmativa é maior que a de estaduais em todas as regiões do país, exceto na Norte. As maiores diferenças se encontram na região Sul e Nordeste, respectivamente.

Gráfico 17

Percentual de reserva de vagas por região em 2020



Fonte: Gemaa

O Índice de Inclusão Racial (IIR) mede a capacidade de inclusão das políticas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais brasileiras. O IIR corresponde à razão entre a proporção de vagas reservadas para pretos, pardos e indígenas (PPIs) nas universidades públicas (federais e estaduais) de uma dada região do país e a proporção total dessa parcela da população na mesma região, tendo como parâmetro os dados demográficos gerados pelo IBGE. Os resultados são de simples avaliação: quanto mais próximo de 1 é o valor do IIR, mais a proporção de PPIs na universidade se aproxima da proporção dessa população na região em questão.

No caso das universidades federais em 2020, a região Sul confirma a liderança em

termos da inclusão de sua população PPI, com um IIR de 0,96, tendência que temos apontado na nossa série de levantamentos ao longo dos anos. Esse alto índice pode ser explicado pelo fato de a proporção da população de PPI na região ser reativamente baixa (20,9%), o que faz com que ela seja mais facilmente contemplada pelas políticas de ação afirmativa existentes nas universidades da região. O índice que se encontra na segunda posição é o do Sudeste, em um patamar bastante distante da região Sul: 0,67.

Tabela 9

Composição racial, cotas para PPIs e IIR por região em 2020

| | População PPI | AA PPI Federais | IIR Federais | AA PPI Estaduais | IIR Estaduais |
|---------------------|---------------|-----------------|--------------|------------------|---------------|
| Centro-Oeste | 56,9% | 29,8% | 0,52 | 27,4% | 0,48 |
| Nordeste | 69,6% | 35,3% | 0,51 | 24,0% | 0,34 |
| Norte | 75,6% | 42,5% | 0,56 | 3,6% | 0,05 |
| Sudeste | 43,9% | 29,2% | 0,67 | 21,9% | 0,50 |
| Sul | 20,9% | 20,1% | 0,96 | 14,9% | 0,71 |

Fonte: Gemaa

Os índices das estaduais são bem mais modestos que nas federais, com a região Sul novamente em destaque (0,71). Nenhum outro índice nessas instituições ultrapassa 0,5, mas o caso do Norte é drástico, atingindo apenas 0,05. Esse dado merece especial atenção por essa região ser aquela que mais possui população não branca no país.

Não há um só caso em que o IIR das estaduais ultrapassa o das federais, o que demonstra a efetividade que a Lei 12.711, de 2012, teve em consolidar a política de ação afirmativa racial nas instituições federais. A região Norte é um bom exemplo ilustrativo, pois extremo: enquanto as federais foram obrigadas pela Lei a adotarem os critérios de inclusão, produzindo um IIR que está na mediana da distribuição nacional, as estaduais seguiram seus critérios locais e produziram um índice pífio de inclusão racial.

Considerações Finais

A eleição de Bolsonaro para a Presidência da República preocupou bastante os movimentos sociais e setores da sociedade brasileira engajados na agenda da igualdade racial. Entre outras coisas, isso se deu por Bolsonaro e muitos de seus aliados terem declarado, em diferentes momentos, oposição a políticas de inclusão racial. O presente levantamento mostra que a oferta de vagas nos programas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais, quase não sofreu impacto, a despeito do governo federal e da pandemia da Covid 19. Isso parece ser produto do fato de as políticas estarem institucionalizadas em todo sistema público de educação superior, com destaque para o sistema federal, que é justamente aquele que poderia ter sido atingido diretamente com

as ações do governo.

No que toca os dados revelados pelo levantamento, observamos que as instituições federais continuam a ser mais racialmente inclusivas que as estaduais. Isso é um efeito direto da Lei 12.711, de 2012, que estabelece que a proporção de PPI de cada estado deve estar devidamente representada nas universidades federais. As universidades federais reservam 31% de suas vagas para recortes raciais, enquanto nas estaduais a fração é de 19,7%. Apesar do contexto da pandemia, em 2020 as cotas raciais nas universidades federais cresceram 4% em relação ao ano anterior, enquanto nas estaduais o crescimento foi de apenas 1%.

Mesmo os vestibulares específicos, reivindicação forte dos movimentos indígenas e quilombola, estão mais presentes nas federais do que nas estaduais. Ao que parece, apesar de homogeneizadora, a Lei 12.711 tem o poder de disseminar políticas específicas, as quais, no entanto, costumam ser as primeiras afetadas em caso de cortes de verba.

Vale enfatizar que, no geral, as universidades estaduais ainda preferem métodos de seleção que privilegiam classe social (medida com base em renda ou na origem da escola pública dos estudantes). Ainda assim, é digno de nota o fato de nas universidades estaduais a diferença entre as vagas reservadas e as destinadas à ampla concorrência vir caindo consideravelmente desde 2017, encontrando-se, em 2020, em seu menor patamar (8.058 vagas).

Também merece destaque o fato de haver mais políticas de ação afirmativa implementadas nas universidades estaduais em todas as regiões brasileiras com exceção da Norte. Ou seja, se a maior independência administrativa das universidades estaduais foi importante para o primeiro impulso de criação das cotas no começo desse século, ela também pode ser um limitante no que toca a capacidade de inclusão das iniciativas.

A pandemia da Covid 19 gerou novos desafios para os estudantes brasileiros, e para os cotistas em especial, proporcionalmente mais afetados pela crise econômica. Isso coloca mais demandas sobre as políticas de auxílio estudantil, por seu turno fortemente afetadas pelos cortes orçamentários do Governo Federal. Tal estado de coisas pode ter impacto sobre a permanência de estudantes cotistas nas universidades. Vale lembrar que, segundo os dados do Censo do Ensino Superior para 2020, com os quais abrimos este levantamento, o número de estudantes matriculados caiu nas universidades federais e nas estaduais. Esse levantamento pode não ter capturado as consequências mais deletérias dessa crise, mas é importante ficarmos atentos a elas.

Por fim, nos aproximamos do final do ano de 2022 e o Congresso Nacional não decidiu ainda se vai rever a Lei 12.711. Não há revogação automática caso a revisão não ocorra, mas existe a possibilidade, ainda que ela seja remota, de que depois da eleição os parlamentares decidam deliberar sobre o assunto. A série de levantamentos do GEMAA tem mostrado, e o presente levantamento de 2020 confirma, que a política criada pela

lei federal é extremamente exitosa, com melhores resultados de inclusão que o conjunto dos programas de ação afirmativa estadual. Uma revisão da lei neste momento seria necessariamente apressada e feita sem a necessária discussão ampla, baseada em evidências empíricas, acerca dos resultados alcançados até agora. Como a lei é eficaz, qualquer mudança em seu desenho tem que ser muito bem planejada e debatida, para que não se ponha a perder uma conquista tão importante da institucionalidade democrática brasileira.

Referências

Cross, Di; Thomson, Simon & Sinclair, Alexandra. (2017). **Research in Brazil: a report for CAPES by Clarivate Analytics.**

Freitas, Jefferson Belarmino de; Portela, Poema E.; Feres Júnior, João; Sá, Izabele; Lima, Louise; Flor, Juliana (2021). **Políticas de Ação Afirmativa nas universidades federais e estaduais (2013-2019).** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ p. 1-33.

Freitas, Jefferson Belarmino de; Portela, Poema E.; Feres Júnior, João; Sá, Izabele; Lima, Louise. (2021). **Políticas de Ação Afirmativa para quilombolas nas universidades públicas brasileiras (2019).** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ p. 1-48.

Freitas, Jefferson Belarmino de; Portela, Poema E.; Flor, Juliana; Feres Júnior, João (2022). **Políticas de Ação Afirmativa para indígenas nas universidades públicas brasileiras (2019).** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ p. 1-21.

Como citar

Freitas, Jefferson B. de; Lemos, Fernanda; Flor, Juliana; Sá, Izabele & Feres Júnior, João. Políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras (2020). *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, 2022, p. 1-23.