

# Políticas da Igualdade Racial no Ensino Superior

João Feres Júnior<sup>1</sup>

Verônica Toste Daflon<sup>2</sup>

## **Resumo**

*O artigo trata das políticas de ação afirmativa atualmente em vigência no Ensino Superior brasileiro. Além de recuperar sua origem e contexto de adoção no país, o texto apresenta as diferentes modalidades de ação afirmativa aplicadas às instituições públicas (cotas e sistema de bonificação) e também privadas (ProUni e FIES). Em seguida, discutimos como os diferentes desenhos institucionais dessas políticas podem impactar seus resultados. A ênfase recai sobre a Lei Federal nº 12.771/2012, que estabeleceu a obrigatoriedade da reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, com subcotas para pretos, pardos e indígenas, em todas as universidades federais. Por fim, avaliamos os impactos já registrados das ações afirmativas sobre a composição do corpo discente das instituições de ensino superior.*

**Palavras-chave:** Ação Afirmativa; Ensino Superior; Lei de Cotas; Relações Raciais

## **Abstract**

*This article deals with several aspects of affirmative action policies in Brazil. We trace its origins and the context of its inception, identifying the different designs adopted by private and public universities. Next, we discuss how these different arrangements can have an impact on policy results, focusing on the Federal Statute nº 12.771/2012, which made affirmative action for public school, blacks, indigenous candidates mandatory in the Federal university and technical school systems. Finally, we evaluate the actual results of affirmative action policies over the composition of Brazil's student population currently in higher education.*

**Keywords:** Affirmative Action; Higher Education; Reservation Policies; Race Relations

Nos últimos anos, o debate em torno do ensino superior brasileiro sofreu um importante deslocamento. Concebida até então prioritariamente como um lugar de formação de quadros de elite que contribuiriam para o desenvolvimento nacional, a universidade passou a ser cada vez mais vista como um espaço aberto a processos de democratização e instrumento de promoção de igualdade de oportunidades. Até meados da década de 2000 uma perspectiva

---

<sup>1</sup> João Feres Júnior é cientista político do Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. [jferes@iesp.uerj.br](mailto:jferes@iesp.uerj.br)

<sup>2</sup> Verônica Toste Daflon é doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. [veronicatoste@gmail.com](mailto:veronicatoste@gmail.com).

elitista prevaleceu e em razão disso o método tradicional de seleção – o vestibular – permaneceu incontestado. O vestibular extraía legitimidade da suposição de que seria um de instrumento preciso e isento de aferição do “mérito”, dos conhecimentos acumulados e das habilidades cognitivas dos candidatos, sem interferência de sua origem, cor, sexo, classe etc.

Tal falácia, contudo, começou a ser revelada à medida que se acumulavam evidências de que o vestibular, em vez de selecionar os melhores alunos, operava como uma das maiores instâncias de reprodução de hierarquias sociais no Brasil. Além de o capital econômico ter um papel decisivo no desempenho dos candidatos, os resultados do vestibular espelhavam, com uma precisão espantosa, as hierarquias sociais de classe e cor, contribuindo assim para legitimá-las. Pesquisas internacionais demonstram ainda que testes de verificação de aprendizagem mensuram muito menos o mérito e capacidade individuais do que a introjeção de valores culturais e normas sociais do grupo dominante (Young, 1990).

No Brasil, o sistema educacional foi concebido e expandido pelo grupo dominante branco e de elite, que utilizou o conceito de mérito para distribuir ou restringir recompensas educacionais. Contudo, a própria noção de mérito no Brasil foi e persiste sendo fundada sobre uma percepção de inferioridade de alunos não-brancos e de classe popular (Dávila, 2003). Os estudantes pretos e pardos, em particular, experimentam em sua formação escolar um desencorajamento diante dos estudos que deriva de atitudes de professores e colegas e até mesmo de materiais didáticos que propalam imaginário que preserva lugares sociais subalternos para as crianças não-brancas (Silva Jr., 2002). Ao final do processo de escolarização básica, estudantes negros e pobres enfrentam todo tipo de adversidade para ingressar na universidade, não dispondo de acesso a formas de treinamento e estudo comparáveis às dos estudantes das classes médias e elites.

As provas de exame vestibular para o ingresso nas universidades públicas passaram a ser realizadas, portanto, num contexto de grande desigualdade de formação, motivada principalmente pela renda familiar. Jovens de classe média e alta, que podiam cursar as melhores e mais caras escolas elementares e de 2º grau, praticamente abocanhavam todas as vagas disponíveis nos cursos das universidades públicas e gratuitas. A perversão do sistema tornava-se clara. (Guimarães, 2003:251)

A ação de movimentos sociais, particularmente do Movimento Negro, e de setores progressistas de nossa sociedade expôs esse contexto de flagrante desigualdade em que se realizava o vestibular no Brasil e tornou clara a necessidade de avançar a discussão sobre a democratização da universidade, no sentido de torná-la um instrumento de mobilidade social; um bem ao qual todos têm o direito de aspirar. Em outras palavras, se a universidade é, por sua natureza, diferente da educação básica ou de outros direitos sociais necessariamente franqueados a todos os cidadãos, precisando estabelecer critérios e normas de seleção que visem a garantir um corpo discente qualificado, isso não autoriza sua monopolização por uma elite econômica.

Em outras palavras, tornou-se cada vez mais evidente que, se cursar o ensino superior não é um direito de todos, a universidade tem ao menos o dever de contemplar de forma justa e igualitária as legítimas aspirações de estudantes de todas as cores e classes sociais. Evidentemente, com a abertura do debate sobre a inclusão e democratização da universidade, o vestibular foi se mostrando cada vez mais anacrônico, estando hoje em franco declínio perante outros mecanismos de admissão, como o ENEM e o SISU.

Esse é o contexto no qual surgiram e se desenvolveram na última década as políticas de ação afirmativa. Sob essa rubrica geral abrigam-se políticas de naturezas diversas. No que

toca o ensino superior brasileiro, trata-se prioritariamente de políticas que visam à inclusão e permanência de setores sociais até então alijados do ensino superior.

## 1 - A origem das ações afirmativas

Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso a educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural.

A ação afirmativa se diferencia das políticas puramente antidiscriminatórias por atuar preventivamente em favor de indivíduos que potencialmente são discriminados, o que pode ser entendido tanto como uma prevenção à discriminação quanto como uma reparação de seus efeitos. Políticas puramente antidiscriminatórias, por outro lado, atuam apenas por meio da repressão aos discriminadores ou da conscientização dos indivíduos que podem vir a praticar atos discriminatórios.

A mais antiga experiência com ação afirmativa vem da Índia, país que incorporou em sua Constituição de 1950 dispositivos legais para a elevação do status socioeconômico e participação política de grupos marginalizados pelo sistema de castas. Os Estados Unidos passaram a adotar medidas similares para negros a partir de 1964, que ganharam força particularmente nas décadas de 1970 e 1980. Nos últimos anos, as ações afirmativas têm perdido força no país, sofrendo reveses particularmente nos estados, muitos dos quais aboliram seus programas por meio de plebiscito. A África do Sul também adotou medidas de ação afirmativa como forma de reparação pelo regime do *apartheid*. Negros, *coloureds*, indianos, mulheres e deficientes físicos receberam provisões especiais no serviço público, instituições semiestatais e universidades públicas do país. Malásia, Canadá, China, Sri Lanka, Irlanda do Norte e Colômbia estão entre os países que aplicam algum tipo de ação afirmativa (Daflon e Feres Jr, 2013).

## 2 - Ações afirmativas no Ensino Superior Brasileiro

Amplamente documentadas a partir dos estudos de mobilidade social de Hasenbalg e do Valle Silva, as desigualdades raciais passaram a ganhar cada vez mais visibilidade pública e governamental a partir do final dos anos 1990, em especial a partir da divulgação de análises sobre as desigualdades raciais feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Paiva e Almeida, 2010). Além de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias, foram importantes para a consolidação do debate sobre as iniquidades raciais no Brasil tanto a construção de uma agenda de reivindicações pelo Movimento Negro desde a década de 1980 como também a receptividade dessas demandas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-).

De acordo com Márcia Lima (2010), além do importante marco legal introduzido pela Constituição de 1988 no tocante à temática racial, a aproximação entre o Estado e o Movimento

Negro, iniciada na década de 1990, contribuiu fortemente para a introdução de políticas de ação afirmativa em favor da população negra no Brasil. Segundo a pesquisadora, as ações de maior relevo tomadas durante o mandato de Cardoso foram a posição oficial assumida pelo Estado brasileiro durante a “Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância”, realizada na África do Sul, em 2001, e o lançamento de um conjunto de ações e resoluções com vistas a cumprir alguns dos objetivos declarados na ocasião da conferência. Contudo, a autora pontua que

Embora seja possível afirmar que no governo Fernando Henrique Cardoso já havia iniciativas federais voltadas à população negra, a análise dos documentos do período revela que a estratégia discursiva e a política deste governo foi promover o reconhecimento sem investimentos no aspecto redistributivo, embora a desigualdade racial fosse a principal justificativa para as políticas de valorização da população negra. (Lima, 2010:81)

Foi, portanto, o governo Lula o introdutor de mudanças mais substantivas na condução das políticas de cunho racial e, igualmente, na relação do Estado com o Movimento Negro. A partir da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003, o Movimento Negro passa a participar da discussão e formulação de políticas públicas – diferentemente do que ocorrera no governo Cardoso, que optou por organizar seminários com intelectuais e acadêmicos, definindo a questão racial como uma temática a ser tratada por especialistas e evitando, assim, a politização do debate.<sup>3</sup> Desse modo, sob os governos Lula e Dilma ocorre um esforço de institucionalizar medidas de ação afirmativa por meio da criação de programas, leis e decretos em cuja discussão e elaboração o Movimento Negro desempenha um papel fundamental. Ao longo dos anos seguintes, testemunha-se uma intensa negociação entre as instituições do Estado, o Movimento Negro, os Pré-Vestibulares Comunitários (p. ex. Educafro e Pré-Vestibular para Negros e Carentes), a academia, a mídia e a sociedade civil acerca da questão racial e da melhor maneira de solucioná-la.

As principais modalidades de ação afirmativa hoje em vigência no ensino superior privado no Brasil são os programas Prouni (Programa Universidade para Todos) e Fies (Fundo de Financiamento Estudantil). No ensino superior público, as políticas de cotas são a modalidade mais relevante. Outra medida importante, e que atinge estudantes tanto das IES (Instituições de Ensino Superior) públicas quanto das privadas, é a Programa Bolsa Permanência, um auxílio concedido a estudantes de baixa renda das universidades federais e beneficiários do ProUni. Vamos examinar cada uma delas.

### **3 - Ações afirmativas nas instituições privadas de ensino superior**

Embora a mídia dê cobertura quase exclusiva às ações afirmativas nas universidades públicas, atualmente tanto instituições de ensino superior públicas como instituições privadas adotam medidas de ação afirmativa. O Programa Universidade para Todos (ProUni) representa a principal modalidade de ação afirmativa aplicada ao ensino superior privado e a política de maior impacto. As universidades participantes oferecem bolsas de estudo parciais e integrais e, como contrapartida, obtêm isenção de alguns tributos.

O programa nasceu no ano de 2004 da iniciativa do então ministro da Educação Tarso Genro, que propôs o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades por estudantes de baixa renda. São contemplados pelo programa estudantes egressos do ensino médio na escola pública ou bolsistas da rede particular, que comprovem ter renda familiar per capita inferior a três salários mínimos, reservadas cotas para deficientes físicos e para

<sup>3</sup> A exemplo do seminário internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, realizado em julho de 2006 no Ministério da Justiça.

candidatos pretos, pardos e indígenas de acordo com a sua proporção na população de cada estado, segundo o Censo do IBGE. Criado pela medida provisória nº 213, de 10/09/2004, o ProUni foi institucionalizado pela Lei 11096, de 13/01/2005 e já beneficiou, até 2012, em torno de um milhão de estudantes.<sup>4</sup> Além da isenção da mensalidade, alguns alunos prounistas com bolsas integrais e também estudantes das universidades federais de baixa renda podem ainda usufruir do programa Bolsa Permanência, que oferece uma ajuda de custo no valor de R\$ 400 reais (sujeita a ajustes anuais), que é dobrada no caso de estudantes indígenas e quilombolas (Heringer, 2009; Lima, 2010).

Outra medida que se dirige às universidades privadas é o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – o Fies. Esse programa surgiu em substituição ao antigo Creduc, passando por reformulações cujo objetivo foi torná-lo mais acessível para estudantes de baixa renda. A demanda pela mudança veio da ONG Educafro, que arguiu a inconstitucionalidade da exigência de fiança pelo Fies, que resultava em uma exclusão do estudante pobre. O Ministério Público Federal moveu então uma ação civil pública que interditiou a exigência de fiança pela Caixa Econômica Federal, culminando na criação de um programa que permite sua conjugação com o ProUni: o bolsista parcial do ProUni pode financiar via Fies até 100% da mensalidade não coberta pelo programa (Heringer, 2009).

De acordo com Guimarães (2007), medidas como o Fies e o Prouni, bem como o Reuni, foram desenvolvidas a fim de reverter um quadro que se consolidara no período de 1995 a 2002, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso implementou um modelo de expansão do ensino superior pela via do ensino privado que não teria sido eficaz em ampliar o número de estudantes, gerando um grande número de vagas ociosas. Isso porque, entre outros problemas, o modelo esbarrava na dificuldade de incluir no ensino universitário privado uma população em idade universitária cuja baixa renda não lhe permitia arcar com os custos das mensalidades. Segundo o Ipea (2007 apud Guimarães, 2007), esse modelo:

guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas.

Diante desse quadro, o governo de Lula da Silva atuou em duas frentes: a primeira foi permitir aos alunos de baixa renda financiar ou isentar-se de mensalidade via o Fies e o Prouni, viabilizando a sua incorporação ao ensino privado que tanto se expandira sob o governo do seu antecessor; a segunda foi aumentar a oferta de vagas nas universidades federais, bem como construir e ampliar novas unidades e *campi*, conjugando a essas ações políticas de ação afirmativa que permitissem que esse incremento de vagas beneficiasse novos setores sociais. O programa recebeu a denominação de Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). De acordo com dados do Ministério da Educação, ao fim de 2007 14.826 novas vagas foram criadas nos cursos de graduação, o que representou um aumento de 11,2% em relação ao número anterior (MEC, 2009). A meta que foi estabelecida em 2008 é de dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, permitindo o ingresso de mais 680 mil estudantes.<sup>5</sup>

Mais de dez anos se passaram entre a propositura da lei que tornou obrigatória a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e a sua aprovação e sanção definitiva. Contudo, até que se aprovasse a Lei Federal 12.771/2012, conhecida como “Lei de Cotas”,

4 <http://www.infoenem.com.br/prouni-chamada-de-candidatos-da-lista-de-espera/>

5 [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12261&Itemid=1085&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085&msg=1)

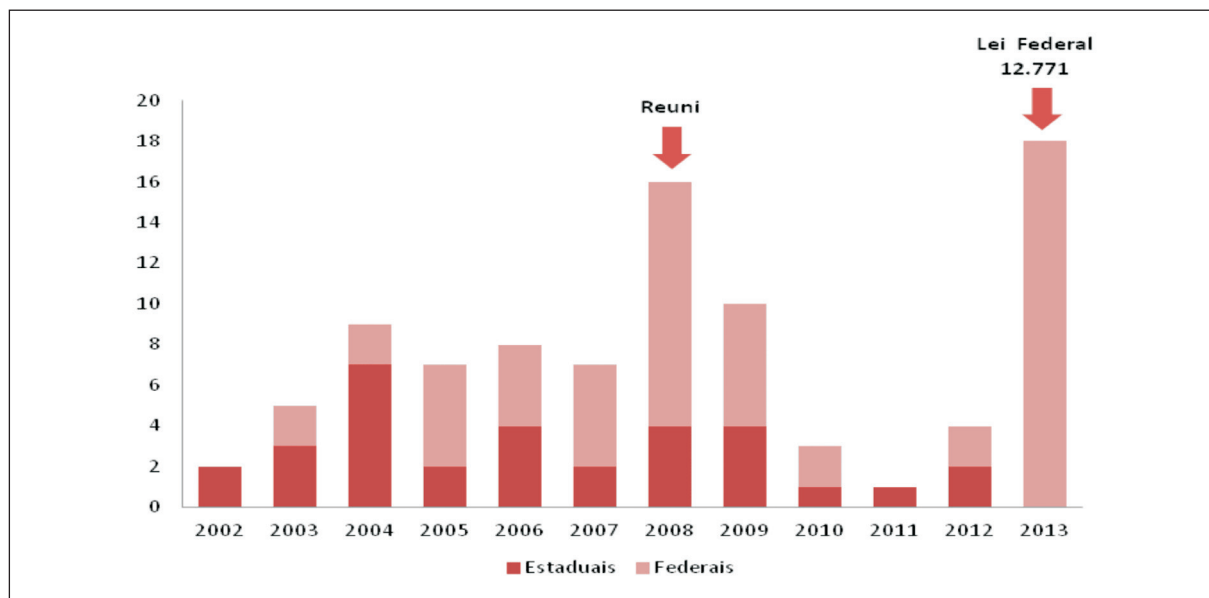
o governo federal procurou induzir a incorporação de mecanismos de inclusão social nas universidades federais ao condicionar a transferência de recursos do Reuni à adoção de políticas de ação afirmativa, o que nos conduz ao nosso próximo tópico: as ações afirmativas no ensino superior público.

#### 4 - Ações afirmativas nas instituições públicas de ensino superior

No ensino superior público, pode-se estabelecer como marco inicial da efetiva adoção de políticas de ação afirmativa a determinação de se adotarem cotas para negros nas universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, UENF e UEZO), por meio da Lei Estadual nº 3524/2000. Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) a política foi criada por meio da deliberação número 196/2002 do Conselho Universitário. Outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram responsáveis pela adoção de ações afirmativas em universidades estaduais de todo o país. Entre 2002 e 2007 foram precisamente as estaduais que mais adotaram ações afirmativas e foram igualmente entre elas que essas medidas se disseminaram mais rapidamente (Feres Jr, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013).

Entretanto, no ano de 2008 o governo federal condicionou a destinação de recursos do Reuni para instituições federais à sua adesão a programas de ação afirmativa. Embora um número significativo de universidades federais já tivesse aderido voluntariamente às ações afirmativas, o Reuni foi responsável pela incorporação dessas medidas em não menos que 12 instituições federais que ainda não as tinham implantado, como podemos verificar no gráfico abaixo. O segundo “boom” de adoção de políticas de inclusão no acesso às universidades federais deu-se em 2013, em virtude da sanção da Lei Federal 12.771/2012, que tornou obrigatória a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior. Nesse ano, 18 universidades federais que ainda não possuíam ações afirmativas tiveram que incorporá-las a seus processos seletivos (Feres Jr, Daflon, Ramos e Miguel, 2013). Todo esse percurso foi acompanhado de uma contínua expansão da oferta de vagas tanto nas universidades federais como nas estaduais, como também da criação de novos *campi* e interiorização das universidades federais, que passaram a atender mais municípios (INEP, 2013).

**Gráfico 1**  
Número de Universidades Estaduais e Federais que aderiram às ações afirmativas por ano (2002-2013)





A Lei Federal 12.771/2012 tornou 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. O Projeto de Lei Federal 73/99 tramitou por mais de dez anos até sua sanção efetiva e encontrou um cenário em que 40 das 58 universidades federais já praticavam alguma modalidade de ação afirmativa. Em seu conjunto, as políticas em funcionamento antes da aprovação da lei contemplavam uma diversidade de tipos de beneficiários. 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 de escolas públicas e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A nova lei determina ainda que a reserva respeite, no mínimo, a proporção de pretos, pardos e indígenas em cada estado, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo IBGE.

Como resultado desse processo, hoje há entre as universidades estaduais um índice de adesão a essas medidas de 86% e, entre as federais, uma adesão integral. As ações afirmativas nas instituições estaduais permanecem reguladas por leis estaduais (50%) ou por resoluções do próprio conselho universitário (50%), enquanto as federais estão todas sobre égide da Lei 12.771/2012. Traduzindo em números brutos, de 37 instituições estaduais, 32 possuem cotas, bonificação no vestibular ou reserva de sobrevagas, enquanto 5 não adotam nenhuma medida de ação afirmativa. Enquanto 30 aplicam a modalidade das cotas, duas instituições preferem o sistema de bonificação, que na prática tem conduzido a poucos resultados. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP), que empregam um sistema de acréscimo de pontuação nas provas do vestibular para candidatos de grupos desprivilegiados, são hoje as únicas duas universidades no país a optar por esse modelo (Feres Jr, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013).

Experiências como as da USP e Unicamp têm demonstrado que o sistema de bonificação conduz a resultados tímidos, senão nulos, no que concerne à meta de incrementar a quantidade de candidatos de grupos desprivilegiados que ingressam na universidade (Unicamp, 2013; USP, 2008). Além disso, sabe-se que esse sistema, quando eficaz, comumente resulta em uma distribuição desigual dos candidatos beneficiados entre os cursos: aqueles mais prestigiosos e disputados são pouco tocados pelo sistema de bonificação, enquanto aqueles menos competitivos costumam ser mais impactados por essa modalidade de ação afirmativa. Essa assimetria é fácil de entender. Imaginemos que o bônus consiste em adicionar 20 pontos a alunos oriundos da escola pública e que para o curso de Pedagogia a nota de corte no vestibular (acima da qual o candidato é aprovado) seja 100 e para o curso de Medicina seja 400. O bônus de 20 pontos confere ao candidato ao curso de Pedagogia uma vantagem muito maior, 20% da nota de corte, do que ao candidato ao curso de Medicina, para o qual o bônus corresponde apenas a 5% da nota de corte. Isso não ocorre nos sistemas de cotas em que as reservas são aplicadas a cada curso e turno, pois nesse caso a presença do grupo de beneficiários é nominalmente garantida pelo procedimento, a despeito das notas e outros procedimentos de entrada.

As universidades federais, por sua vez, aderem hoje na sua totalidade ao sistema de cotas estabelecido pela Lei 12.771/2012 em um regime muito mais homogêneo do que aquele adotado pelas estaduais, uma vez que a lei estabelece parâmetros comuns a todas as universidades no que diz respeito aos procedimentos, montante de vagas reservadas, distribuição das vagas, tipos de beneficiários e condicionalidades. Além disso, do total de vagas disponibilizadas hoje nas estaduais, 26,7% estão reservadas para cotas (Feres Jr, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013), enquanto nas federais esse montante é de 40,3%, devendo

atingir até 2016 um percentual de 50%, quando a lei de cotas estará sendo cumprida em sua plenitude (Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014).

Ademais, nas estaduais persiste a preferência por conceder o benefício das cotas a estudantes egressos de escolas públicas, que detêm 15,8% do total de vagas nessas instituições de ensino, enquanto pretos, pardos e indígenas (PPIs) desfrutam de 10% das vagas (Feres Jr, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013). Já nas universidades federais, a lei estipulou percentuais mais generosos de reservas para PPIs, o que atualmente resulta na seguinte distribuição de vagas: 15,5% são destinadas a estudantes de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda e 22,7% para estudantes pretos, pardos e indígenas de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda (Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014).

**Tabela 1**  
Comparativo dos números e percentuais globais de reserva de vagas nas Universidades Estaduais e Federais

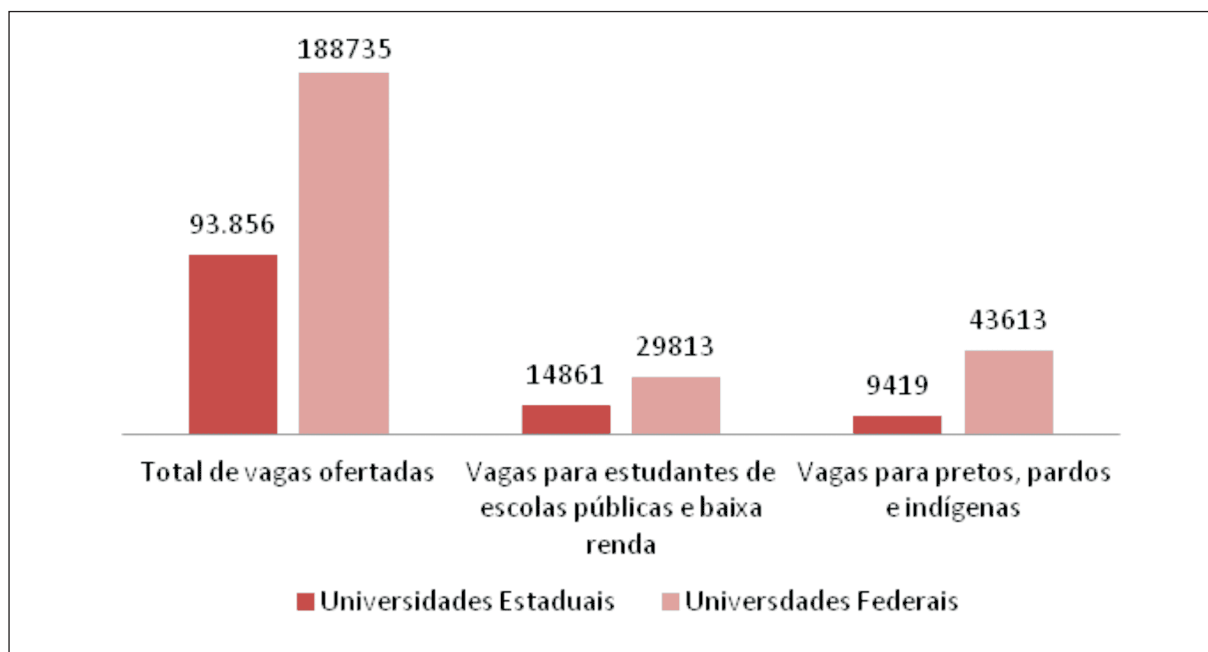
Nºs e %s	Universidades Estaduais	Universidades Federais
Total de vagas ofertadas	93.856	188.735
Total de vagas reservadas	26,70%	40,30%
Vagas para estudantes de escolas públicas e baixa renda	14.861	29.813
Vagas para estudantes de escolas públicas e baixa renda	15,80%	15,50%
Vagas para pretos, pardos e indígenas*	9.419	43.613
Vagas para pretos, pardos e indígenas	10%	22,70%

Fontes: Feres Júnior, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013; Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014.

\*Para tornar os dados das universidades estaduais e federais comparáveis, fizemos a operação de somar as vagas reservadas nas estaduais conforme os parâmetros das quatro subcotas adotadas pelas universidades federais. Desse modo, somamos as vagas destinadas a pretos, pardos e índios (PPIs) e aquelas reservadas para alunos de escolas públicas e os de baixa renda, que frequentemente representam grupos beneficiários distintos nas universidades estaduais.

**Gráfico 2**

Oferta de vagas, cotas para estudantes de escolas públicas e baixa renda e cotas para PPIs – comparativo entre universidades estaduais e federais

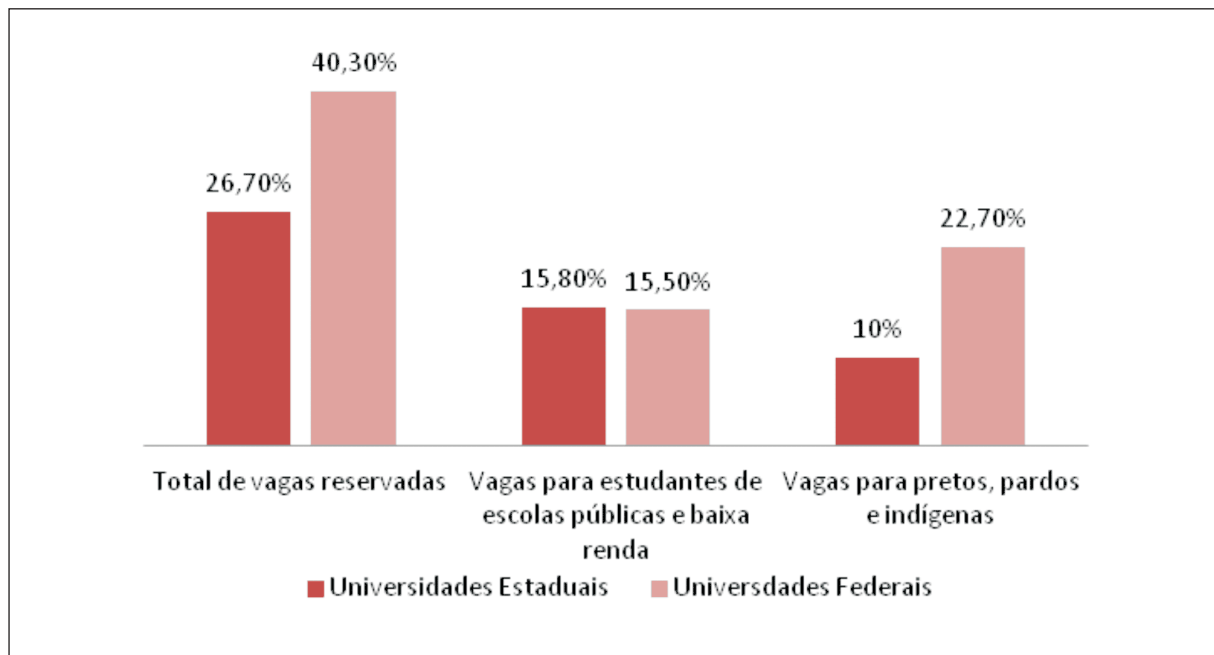


Fontes: Feres Júnior, Daflon, Barbarela e Ramos, 2013; Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014.



**Gráfico 3**

Percentuais totais de vagas reservadas, cotas para estudantes de escolas públicas e baixa renda e cotas para PPIs relativos ao total de vagas ofertadas nas universidades estaduais e federais



Fontes: Feres Júnior, Daflon, Barbabela e Ramos, 2013; Daflon, Feres Júnior e Moratelli, 2014.

A preferência manifestada pelos gestores das universidades pelas políticas de ação afirmativa de natureza social – isto é, que visa estudantes de escolas públicas e/ou baixa renda – e não étnico-racial já foi registrada pelas pesquisadoras Paiva e Almeida (2010). Em depoimentos colhidos junto a esses gestores, elas detectaram uma sensibilidade maior entre os membros da comunidade universitária à questão da pobreza do que à da desigualdade racial, o que frequentemente resultou na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários, em detrimentos dos estudantes pretos, pardos e indígenas.

Essa opção pode parecer justa se considerarmos que, embora o Estado brasileiro ofereça educação pública gratuita aos cidadãos, o sistema educacional do país é marcado por uma perversidade fundamental: enquanto as melhores instituições de ensino básico são privadas, as instituições de ensino superior de maior qualidade são gratuitas e estatais. Tal situação nega aos estudantes pobres oportunidades educacionais, uma vez que a educação básica pública não os prepara para a competição intensa com as classes média e alta por um lugar na educação superior pública de qualidade.

No entanto, a resistência às ações afirmativas raciais, que foi em boa parte vencida nas IES federais por força de lei, é possivelmente expressão de uma certa dificuldade da sociedade brasileira em abrir mão de um dos seus pilares identitários: a ideologia da “democracia racial”. É a adesão a ela que parece orientar a ideia, propugnada por muitos administradores universitários e pessoas em geral, de que o “problema racial” será resolvido se atacarmos o “problema social”, em outras palavras, de que as discriminações no Brasil são de natureza social e não racial. Pesquisas empíricas conduzidas nos Estados Unidos e na Índia demonstram, no entanto, que ações afirmativas que aplicam critérios exclusivamente sociais falham em incluir membros dos grupos étnico-raciais discriminados (Darity, Deshpande & Weisskopf, 2011; Weisskopf, 2014). No Brasil, um estudo realizado na Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD) demonstrou que a reserva de 25% das vagas para alunos provenientes de escolas públicas falhou em incluir estudantes pretos, pardos e índios na

universidade entre os anos de 2009 e 2011. A pesquisa avaliou o ingresso desses alunos nos cursos mais concorridos e os menos concorridos da instituição. A conclusão é de que as cotas sociais não têm êxito em incluir proporcionalmente a diversidade da população em termos de cor e etnia e de que, quando a inclusão ocorre, ela se dá nos cursos menos concorridos da instituição (UFGD, 2012).

Nesse sentido, superar práticas ineficazes como sistemas de bonificação de baixo impacto e pouca disponibilidade de vagas para PPIs permanece um desafio para as universidades estaduais. No que diz respeito às federais, estamos diante de boas práticas que precisam de acompanhamento para determinarmos seu nível de sucesso em incluir os grupos beneficiários visados pelas políticas públicas federais. A engenharia complexa estabelecida pela Lei 12.771/2012, bem como a sua combinação com procedimentos como o SISU (Sistema Único de Seleção Simplificada) e o ENEM merecem uma atenção específica no que diz respeito aos seus impactos sobre a composição do corpo discente das universidades federais.

O valor de 1,5 salário mínimo per capita como definidor de baixa renda e critério de distribuição das vagas parece, por exemplo, ter criado uma estrutura de oportunidades assimétrica, em que os indivíduos PPIs de baixa renda são expostos a maiores níveis de competitividade dentro da subcota para eles designada (Carvalhaes, Feres Júnior e Daflon, 2013). A análise das notas de corte dos ingressantes pelas cotas e dos não-cotistas, por sua vez, demonstra que as cotas para egressos de escola pública que são pretos, pardos ou indígenas e/ou possuem baixa renda são mais necessárias e prementes que a cota para egressos de escola pública, independentemente da cor ou renda. Esse dado sugere que, de maneira similar aos estudos sobre Índia e Estados Unidos anteriormente citados, cotas apenas para oriundos de escolas públicas não seriam suficientes para beneficiar estudantes pretos, pardos e indígenas e/ou de baixa renda, ao contrário do que costuma ser dito no debate público (Campos, Feres Jr e Daflon, 2014).

A dinâmica das notas de corte revela um importante desfuncionalidade do sistema de cotas regulado pela Lei 12.771 de 2012. Em muitos cursos, a cota não está apenas funcionando como um piso, mas também como um teto para a inclusão de egressos de escola pública, membros de famílias com baixa renda e não-brancos. Em alguns casos, o desempenho desses grupos supera substantivamente o desempenho dos não-cotistas. Mas ainda assim, a presença deles nos cursos fica restrita à cota determinada pela lei. Essa desfuncionalidade importa porque subverte o objetivo das cotas. Em vez de mecanismo que busca catalisar a inclusão, elas se tornam dispositivos que limitam tal inclusão (Campos, Feres Jr e Daflon, 2014). Esse efeito perverso parece, contudo, estar restrito a poucos cursos, proporcionalmente.

## **Considerações finais**

A educação é um dos principais determinantes do acesso a posições de maior remuneração e status em nossa sociedade, por sua grande capacidade de influir na mobilidade social e na distribuição de oportunidades. No Brasil, apesar de sua importância social e econômica, a educação foi historicamente desprivilegiada frente a outras áreas de investimento. Enquanto nos países participantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a média de investimento em todos os níveis da educação representa 6,3% do PIB, no Brasil esse investimento no ano de 2010 foi de 5,6% do PIB. Por um lado, tal marca significa

um expressivo avanço em relação à década passada, quando este investimento mantinha-se em um patamar de 3,5%. Contudo ela também mostra que o Brasil ainda está atrás das outras nações. No que se refere à educação superior, entre 2000 e 2010 o investimento passou de 0,7% para 0,9% do PIB, atingindo um nível semelhante à média dos países da OCDE. Os demais níveis educacionais, no entanto, ainda carecem de mais investimentos. O atraso brasileiro no tocante à educação se reflete em um número baixo de pessoas com diploma de nível superior: a proporção da população que completa o ensino superior no país é mais baixa do que em qualquer dos 35 países analisados pela OCDE (Netto, 2013).

As desigualdades educacionais são ainda mais acentuadas para as populações preta e parda. Entre os anos de 1929 e 1999, apesar de um incremento no nível de escolarização da população geral, manteve-se absolutamente estável a diferença nos anos de escolaridade entre a população branca e a população preta e parda: cerca de 2 anos (Henriques, 2001). No ensino superior, a desproporção entre a presença da população preta e parda e a população branca triplicou entre 1976 e 2006. Se em 1976 5% dos brancos com mais de 30 anos possuíam diploma superior, contra 0,7% dos negros (pretos + pardos), em 2006 os brancos que possuíam algum diploma de ensino superior somavam 18% da população, contra apenas 5% dos negros (Heringer, 2009). A despeito de uma substantiva expansão da oferta de vagas no ensino superior nesse período, o hiato racial não se reduziu.

Tal realidade começou a se modificar somente a partir da adoção das políticas de ação afirmativa. Com efeito, nos últimos anos as políticas de ação afirmativa têm produzido mudanças sensíveis nesse quadro. Como informa o Ministério da Educação, em estudo baseado em dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em 1997, 2,2% dos pardos de 18 a 24 anos frequentavam ou haviam concluído um curso de graduação. No ano de 2012, o percentual elevou-se para 11%. Entre aqueles que se autodeclararam negros, o percentual passou de 1,8% para 8,8%. O índice entre os brancos também aumentou, passando de 11,4% em 1997 para 25,6% (Foreque, 2012). Em síntese, entre os alunos pardos e pretos houve um incremento proporcional da participação no ensino superior maior do que aquele verificado entre os brancos.

Houve também um incremento expressivo na presença de pretos e pardos nas universidades federais: se em 2003 pretos representavam 5,9% dos alunos e pardos 28,3%, em 2010 esses números aumentaram para 8,72% e 32,08%, respectivamente. Pesquisa comissionada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) atribui esse aumento às políticas de ação afirmativa que começaram a ser aplicadas nessas instituições gradualmente nos últimos anos. A mesma pesquisa também mostra que a proporção de alunos das classes C, D e E foi de 42,8%, em 2003, para 43,7% em 2010, isto é, não mudou substancialmente (ANDIFES, 2011). A maior inclusão de alunos pobres, pretos, pardos e indígenas nas universidades federais, estaduais, assim como no ensino superior particular deve ser creditada tanto a iniciativas das próprias universidades como também ao estímulo a medidas inclusivas criadas pelo governo federal nos últimos anos. É somente a partir de uma nova concepção de educação superior, que coloca as questões da democracia e da inclusão em primeiro plano, é que começamos a tratar as terríveis chagas causadas pela discriminação racial e pela desigualdade social que por tanto tempo assolam o nosso país. As políticas de ação afirmativa, particularmente as de recorte étnico-racial, têm tido um papel fundamental nessa grande mudança, tanto no plano prático como no simbólico.

## Referências bibliográficas

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

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João & DAFLON, Verônica Toste. O Desempenho dos Cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU. *Textos para discussão GEMAA* (IESP-UERJ), n. 4, pp. 1-20, 2014.

CARVALHAES, Flávio; DAFLON, Verônica Toste & FERES JÚNIOR, João. O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. *Textos para discussão GEMAA* (IESP-UERJ), n. 4, pp. 1-20, 2013.

DAFLON, Verônica Toste & FERES JÚNIOR, João. Affirmative Action. In: MASON, Patrick L. (Org.). *Encyclopedia of Race and Racism, 2nd Edition*. New York: Macmillan Reference, v. 1, pp. 19-26, 2013.

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, pp. 1-10, 2014.

DARITY, William; DESHPANDE, Ashwini & WEISSKOPF, Thomas. Who Is Eligible? Should Affirmative Action be Group- or Class-Based? *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 70, n. 1, pp. 238-268, 2011.

DÁVILA, Jerry. *Diploma of Whiteness: Race and Social Policy in Brazil, 1917-1945*. Durham/London: Duke University Press, 2003.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica; RAMOS, Pedro; MIGUEL, Lorena. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-34, 2013.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica; BARBARELA, Eduardo; RAMOS, Pedro. Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013). *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-25, 2014.

FOREQUE, Flávia. Aumenta a presença de negros no ensino superior, diz MEC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2012.

GUIMARÃES, Antônio S. A. Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 118, pp. 247-268, mar. 2003.

\_\_\_\_\_. Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula. In: XXVII CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, Montréal, 6 set. 2007.

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

HERINGER, Rosana. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001–2008. In: ANDIO ARRUTI, José Maurício; PAULA, Marilene de & HERINGER, Rosana (Eds.). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA.

*Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

LIMA, Márcia. Ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, pp. 77-95, jul. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Reuni*: relatório de primeiro ano. 2009. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/>.

NETTO, Andrei. Brasil tem menor número de formados entre 35 países. *Estado de S Paulo*, 26 jun. 2013. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-menor-numero-de-formados-entre-35-paises-imp-,1046966>

PAIVA, Ângela Randolpho & ALMEIDA, Lady Christina. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010. pp. 75-115.

SILVA JÚNIOR, Hédio. *Discriminação racial escolas: entre a lei e as práticas sociais*. Brasília: UNESCO, 2002.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. O impacto do Inclusp no ingresso de estudantes de escola pública na USP: período 2007-2008. 2008 Disponível em: [http://saeg.prg.usp.br/graduacao/images/stories/inclusp\\_impacto\\_2007\\_2008.pdf](http://saeg.prg.usp.br/graduacao/images/stories/inclusp_impacto_2007_2008.pdf) UNICAMP. Perfil socioeconômico. 2013. Disponível em: <http://www.comvest.unicamp.br/estatisticas/perfil/perfil.html> Acesso em: 08/07/2013

UFGD. Cota apenas para escola pública não inseriu negros e índios na UFGD, mostra pesquisa. 2012. <http://www.ufgd.edu.br/noticias/cota-apenas-para-escola-publica-nao-inseriu-negros-e-indios-na-ufgd-mostra-pesquisa> Acesso em: 10/07/2013

WEISSKOPF, Thomas E. *Affirmative Action in the United States and India*. Londres: Routledge, 2004.

YOUNG, Iris Marion. Affirmative Action and the Myth of Merit. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press. pp. 192-225, 1990.

