

Levantamento
das políticas de
ação afirmativa
gemaa

As políticas de ação afirmativa nas
universidades estaduais (2015)

Poema Eurístenes
Luiz Augusto Campos
João Feres Júnior

Dezembro
2015

Expediente

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

gema.iesp.uerj.br

gema@iesp.uerj.br

Coordenadores

João Feres Júnior

Luiz Augusto Campos

Pesquisadores Associados

Marcia Cândido

Anna Carolina Venturini

Assistentes de pesquisa


Poema Eurístenes

Luna Sassara

Capa, layout e diagramação

Luiz Augusto Campos





Levantamento das políticas de ação afirmativa (gema)

Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2015)

Poema Eurístenes 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 públicas estaduais

Pesquisadora
IESP-UERJ

Luiz Augusto Campos As instituições estaduais de ensino superior estão fora do escopo da Lei nº 12.711, suas políticas de ação afirmativa apresentam características distintas e são fruto de iniciativas individuais das próprias universidades ou de legislação estadual. Nesse trabalho recenseamos essas instituições no que tange: 1. aos aspectos procedimentais dessas políticas e 2. à magnitude e distribuição dos benefícios.

Professor
IESP-UERJ

João Feres Júnior Contrastando com os resultados dos levantamentos realizados em 2013 e 2014, também refletimos acerca da continuidade e avanços da política. O levantamento se baseia na leitura e análise dos editais, resoluções universitárias, leis estaduais, termos de adesão ao SISU e manuais de candidatos referentes ao vestibular para ingresso no ano de 2015, complementada por dados do INEP e IBGE.

Professor
IESP-UERJ

O GEMAA

O GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) é um grupo de pesquisa dedicado ao estudo da ação afirmativa e de questões de raça e gênero, com inscrição no CNPq e sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos-IESP da UERJ. Além de reunir um conjunto de projetos de pesquisa acadêmica a partir de uma variedade de abordagens metodológicas, 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.

O presente texto apresenta resultados do acompanhamento dessas políticas referente ao ano de 2015, com foco nas universidades públicas estaduais brasileiras. Em estudos anteriores (Feres, Daflon et al, 2013, 2014), analisamos as ações afirmativas atualmente em prática nas universidades federais, sob impacto da Lei nº 12.711. Paralelamente, neste mesmo ano, iniciamos o levantamento das políticas afirmativas com foco nas universidades estaduais (idem, 2013). O presente trabalho dá continuidade à análise das instituições estaduais, uma vez que, permanecendo fora do escopo da nova lei federal, suas políticas de ação afirmativa apresentam características distintas e são fruto de iniciativas das próprias universidades ou de legislação estadual. Nesse trabalho, recenseando essas instituições no que tange dois eixos principais: 1. os aspectos procedimentais dessas políticas e 2. a magnitude e distribuição dos benefícios. O levantamento se baseia na leitura e análise dos editais, resoluções universitárias, leis estaduais, termos de adesão ao SISU e manuais de candidatos referentes ao vestibular para ingresso no ano de 2015, com acréscimo de dados do INEP e IBGE.

Metodologia

No presente estudo foram recenseadas apenas universidades públicas estaduais, excluindo-se, portanto, universidades públicas federais, municipais, faculdades, centros, institutos superiores, bem como instituições privadas. A partir dessa triagem, estabelecemos como corpus de análise os documentos referentes a 38 universidades, 34 das quais possuem alguma modalidade de política de ação afirmativa. Vale mencionar que foi incluída uma nova instituição em relação ao levantamento passado, a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), resultante da união de 7 faculdades já existentes naquele estado.

Ao final da fase de coleta, obtivemos 117 documentos, que sistematizamos a partir da inserção de seus dados em programas de análise qualitativa e quantitativa, observadas uma série de questões pré-formuladas que abarcam aspectos procedimentais das políticas de ação afirmativa, bem como características dos grupos de beneficiários e magnitude do benefício. Em sequência, complementamos a base com dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), ligado ao Ministério da Educação, e com

dados populacionais do IBGE, a fim de realizar cruzamentos entre as informações.

De acordo com dados do Censo da Educação Superior 2013 (INEP, 2014), a maior parte das matrículas no ensino superior público federal e estadual permanece concentrada nas universidades (88,1%), seguida dos IFs e CEFETs (7,0%) e das faculdades (4,8%). Das matrículas nas universidades, 34% são em instituições estaduais. Nesse sentido, ainda que a análise de 38 instituições universitárias estaduais não permita apreender a totalidade da oferta de vagas na rede pública no país, a sua importante participação na oferta de vagas justifica a abordagem aqui empregada.

Segundo o mesmo levantamento do INEP, do total de 7.305.977 matrículas em cursos de graduação no ano de 2013, 73,5% concentraram-se nas instituições privadas de ensino. Entretanto, chama atenção a inédita expansão das matrículas nas instituições públicas no período de 2001 a 2010. A existência de uma política pública como o REUNI, que destinou recursos para a expansão e interiorização das vagas nas instituições de ensino superior federal, poderia sugerir que essa expansão se deu mormente nas IES federais. No entanto, os dados do INEP demonstram crescimento significativo também das matrículas nas IES estaduais. Se as instituições que pertencem à categoria administrativa federal apresentaram um incremento no número de matrículas da ordem de 85,9%, as estaduais não ficaram muito atrás, com um crescimento robusto de 66,7% (INEP, 2011). As razões para tal fenômeno fogem ao escopo do presente trabalho, mas seria de extrema valia se trabalhos futuros pudessem investigá-las. Seria esse crescimento produto de algum tipo de sinergia ou de competição política entre governos estaduais e governo federal?

Algo similar pode ser dito no que toca as políticas de ação afirmativa. Com a sanção da Lei 12.711 no ano de 2012, estabeleceu-se a obrigatoriedade da adoção dessas políticas nas universidades federais, o que elevou significativamente os percentuais de vagas destinados às cotas nessas instituições, em especial para pretos, pardos e índios (Feres, Daflon et al, 2013). Entretanto, como já constatamos em outros estudos (Feres, Daflon & Campos, 2011), até o ano de 2008, quando o Governo Federal condicionou a destinação de recursos do REUNI para instituições federais à adoção de ações afirmativas, eram as

universidades estaduais o lócus dessas políticas por excelência. Foram precisamente as estaduais que primeiro adotaram ações afirmativas e foram igualmente entre elas que essas medidas se disseminaram mais rapidamente, como mostra o levantamento supracitado. Se hoje em virtude da lei federal a totalidade das universidades federais possui tais políticas, as estaduais não ficam tão atrás: o índice de adesão foi de 86% em 2013 para 89,5% em 2014, mantendo-se estável em 2015. No entanto, a ausência de uma lei que estabeleça critérios homogêneos para essas políticas resulta em desenhos institucionais e percentuais de vagas reservadas extremamente variados. Tal diversidade é objeto do presente estudo.

Universidades Estaduais com programas de ação afirmativa

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

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

No presente estudo, focalizamos medidas que alocam vagas especificamente no ensino superior por meio de procedimentos tais como cotas, bônus e reserva de sobrevagas.

Tabela 1: Universidades Estaduais que adotam programas de ação afirmativa

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

Fonte: GEMAA

Evolução das ações afirmativas nas Universidades Estaduais

As primeiras iniciativas de implantação de programas de ação afirmativa no Brasil como ferramentas de combate ao racismo e à desigualdade racial foram iniciadas em meados da década de 1990. A Constituição de 1988 pavimentou o caminho para a adoção de tais medidas, pois, embora permita diferentes interpretações e ênfases, seu texto explicita alguns princípios de discriminação positiva. Mais precisamente, foi a partir de 1995 que órgãos do governo federal, estadual e municipal, bem como organizações não governamentais, movimentos sociais e o setor privado começaram a tomar providências concretas para que o país adotasse políticas dessa natureza em benefício de pessoas discriminadas em razão de sua cor (Heringer, 2001; Htun, 2001).

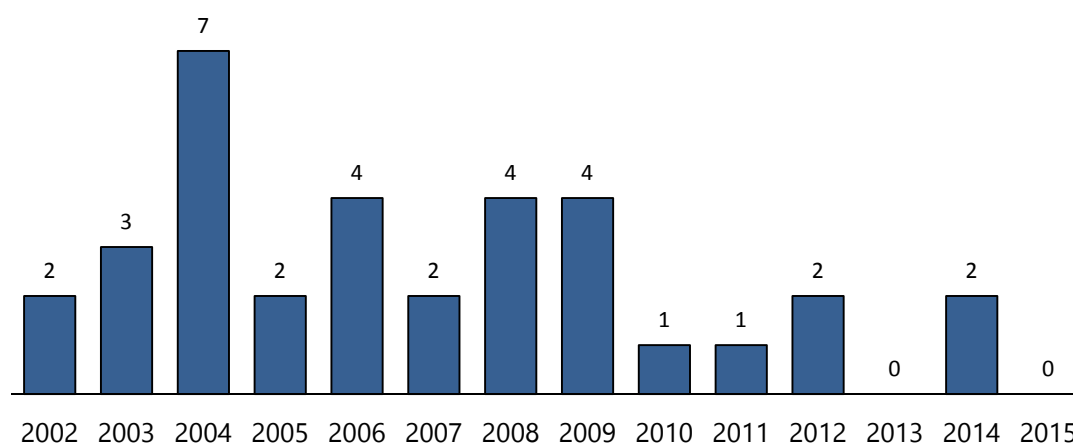
Data efetivamente de 1996 a primeira vez que um governo brasileiro discutiu a possibilidade de adotar políticas públicas de caráter focal voltadas para população negra. Nesse ano, o Ministério da Justiça promoveu em Brasília o seminário internacional “Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação Afirmativa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

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

Em 2003, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei Estadual nº. 4.151, que instituiu reserva de vagas para o ingresso de alunos pretos

e pardos nas universidades estaduais do estado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) a política foi criada por meio da deliberação número 196/2002 do Conselho Universitário. Outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram responsáveis pela ampla disseminação de medidas similares em universidades de todo o país. É importante notar que as ações afirmativas no ensino superior brasileiro têm seu início por meio de iniciativas locais articuladas principalmente nas universidades estaduais. Como já salientamos, são essas as instituições a aderir mais precoce e rapidamente a essas políticas, ainda que em um momento posterior as universidades federais tenham passado a adotá-las em ritmo acelerado, em especial em resposta a incentivos do Governo Federal e, no último ano, em cumprimento à Lei Federal 12.711.

Gráfico 1: Adesão das Universidades Estaduais às AAs por ano



Fonte: GEMAA

Meio de adoção

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

que o fizeram em razão da legislação estadual. Este dado aponta para um processo interessante, e que pede maior investigação, de migração do debate acerca da adoção de tais políticas da esfera política estadual para dentro das universidades. Ou seja, se em um primeiro momento as ações afirmativas foram apresentadas às universidades estaduais como imposição legal vinda de fora, aos poucos elas se tornaram produto do debate interno das universidades, isto é, virou um tema incorporado à cultura universitária.

Como mostra a Tabela 2, das 34 universidades estaduais com ação afirmativa, 19 (ou 55,8%) adotaram-na de forma autônoma, via resolução de seu conselho universitário.

Tabela 2: Meio de adoção da Ação Afirmativa

Meio de adoção	N	%
Resolução de conselho universitário	19	55,8
Lei Estadual	15	44,2
Total	34	100

Fonte: GEMAA

O quadro 1 apresenta uma lista das leis estaduais que regulamentam as políticas afirmativas das 15 instituições.

Quadro 1: Relação de Leis Estaduais que instituem programas de ação afirmativa no ensino superior público e respectivas universidades abrangidas

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

Fonte: GEMAA

Modalidade de ação afirmativa

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

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

Experiências como a da Unicamp têm demonstrado que o sistema de bonificação conduz a resultados tímidos, senão nulos, no que concerne a meta de incrementar a quantidade de candidatos de grupos desprivilegiados que ingressam na universidade, o que vale também para o Programa de Inclusão Social da USP (INCLUSP), discutido pelo GEMAA em outra ocasião (Venturini, 2015). Além disso, sabe-se que esse sistema, quando eficaz, comumente resulta em uma distribuição desigual desses candidatos entre os cursos: aqueles mais prestigiosos e disputados são pouco tocados pelo sistema de bonificação, enquanto que os menos competitivos costumam ser mais impactados por essa modalidade de ação afirmativa. Essa assimetria é fácil de entender. Imaginemos que o bônus consiste em adicionar 20 pontos a alunos oriundos da escola pública e que para o curso de pedagogia a nota de corte no vestibular (acima da qual o candidato é aprovado) seja 100 e para o curso de medicina seja 400. O bônus de 20 pontos confere ao candidato ao curso de pedagogia uma vantagem muito maior, 20% da nota de corte, do que ao candidato ao curso de medicina, para o qual o bônus corresponde apenas a 5% da nota de corte. Isso não ocorre nos sistemas de cotas em que as reservas são aplicadas a cada curso e turno, pois nesse caso a presença do grupo de beneficiários é nominalmente garantida pelo procedimento, a despeito das notas e outros procedimentos de entrada.

Em razão disso, é positiva a constatação de que são as cotas a forma predominante de ação afirmativa nas universidades estaduais, presente em 32

universidades, quatro das quais as combinam com acréscimo de vagas especialmente para grupos específicos de beneficiários. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP) são as únicas estaduais que atualmente praticam a modalidade bônus, isto é, um sistema de acréscimo de pontuação nas provas do vestibular para candidatos de grupos desprivilegiados.

Tabela 3: Tipo de programa de cotas

Tipo de programa	N	%
Cota	28	82,3
Bônus	2	5,8
Cota e acréscimo de vagas	4	11,9
Total	34	100

Fonte: GEMAA

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

Tabela 4: Percentual fixo ou variável para as cotas?

Percentual fixo de cotas	N	%
Sim	30	93,7
Não	2	6,3
Total	32	100

Fonte: GEMAA

Beneficiários

Resultado de iniciativas pulverizadas, o quadro das ações afirmativas nas universidades estaduais é hoje bastante distinto daquele que se instalou nas federais a partir da Lei 12.711, pois esse último é muito mais homogêneo no que se refere aos procedimentos e distribuição de benefícios. Enquanto nas Federais verificamos hoje uma combinação de programas destinados a candidatos pretos, pardos e índios com aqueles destinados a alunos egressos de escolas públicas e alunos de escolas públicas de baixa renda, nas estaduais há uma predominância de ações afirmativas que podemos classificar como de caráter “social”. Em outras palavras, predominam medidas que visam a incluir alunos de escolas públicas e alunos de baixa renda – caso de 29 universidades – independentemente da cor ou etnia do candidato. Em seguida, vêm as medidas para candidatos pretos e pardos (21 universidades), indígenas (16) e pessoas com deficiência (10).

Gráfico 2: Beneficiários das ações afirmativas¹



Fonte: GEMAA

¹ O número de programas com Licenciatura Indígena, computado aqui, leva em conta somente aquelas universidades que incluem a seleção para esse tipo de curso nos seus vestibulares gerais. Universidades que utilizam métodos de seleção específicos para esses cursos não foram consideradas.

Ações afirmativas raciais e critérios sociais

No debate público acerca das políticas de ação afirmativa racial, que se desenrolou em nosso país intensamente pelo menos até a declaração de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, frequentemente encontramos o argumento de que as cotas sociais resolveriam o problema da desigualdade racial e que, portanto, cotas raciais não deveriam ser adotadas. Tal tese mal esconde a visão de que de fato não há preconceito racial ou racismo no Brasil e que, portanto, as desigualdades são produto de “preconceito de classe”. Outro argumento contrário frequentemente usado no debate é o de que as cotas raciais beneficiariam uma elite de negros de classe média e classe alta (Campos, 2013).

Se levarmos em conta que o processo real de luta política pela implantação de ações afirmativas teve o Movimento Negro como seu principal protagonista, somos obrigados a suspeitar que a proeminência da modalidade “escola pública” nas universidades estaduais pode ser lida como uma adesão a essa tese de que o problema racial se resolveria pelo social.

Outro dado mais concreto que corrobora esta tese é coincidência de critérios sociais quando adotadas cotas raciais. Das 21 universidades que têm cotas para pretos e pardos, 13 exigem que esses candidatos provenham de escola pública, 3 pedem comprovação de baixa renda e 3 adotam ambas as exigências, isto é, nada menos que 90% das universidades com cotas raciais as condicionam a critérios socioeconômicos, dado que indica uma possível intenção dos formuladores das políticas de evitar a crítica do benefício da elite negra.

Magnitude do benefício

A constatação de que 34 das 38 universidades estaduais adotam medidas de ação afirmativa é positiva, mas não captura o alcance e abrangência das políticas em si. Para tal verificação, é preciso calcular o montante de vagas efetivamente destinadas aos beneficiários, o que fizemos através da análise dos quadros de vagas presentes nos editais, manuais dos candidatos e termos de adesão ao SISU divulgados pelas universidades. Por meio da tabulação desses valores, pudemos calcular o montante de vagas ofertadas pelas universidades em seu processo

seletivo referente ao ano de 2015, bem como os números e proporções das vagas reservadas para o grupo de pretos, pardos e índios, o grupo de alunos egressos de escolas públicas e/ou de baixa renda e o grupo dos demais beneficiários.

Embora nas universidades estaduais as reservas se distribuam em configurações distintas daquelas hoje encontradas nas universidades federais, adotamos um cálculo que torna os dados de ambas comparáveis e agregáveis. A partir da sanção da Lei 12.711, as universidades federais passaram a ter como meta distribuir 50% de suas vagas entre quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, (2) candidatos de escolas públicas e possuidores de baixa renda² (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas, e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A lei ainda estabelece que a proporção de reservas para candidatos pretos, pardos e indígenas (PPIs) deve corresponder à soma das proporções de cada um destes grupos na população do Estado de cada universidade, segundo o último censo do IBGE.

As universidades estaduais, no entanto, não estão submetidas a tais parâmetros e continuam reservando vagas separadamente para (a) estudantes egressos de escolas públicas (29 universidades); (b) estudantes de baixa renda (8 universidades); (c) pretos e pardos (21 universidades, 13 das quais exigem que esses candidatos provenham de escola pública, 3 determinam uma exigência de comprovação de baixa renda e 3 adotam ambas as exigências) (d) indígenas (16 universidades); (e) pessoas com deficiência (10 universidades) e (f) outros (professores da rede pública, quilombolas, etc.).

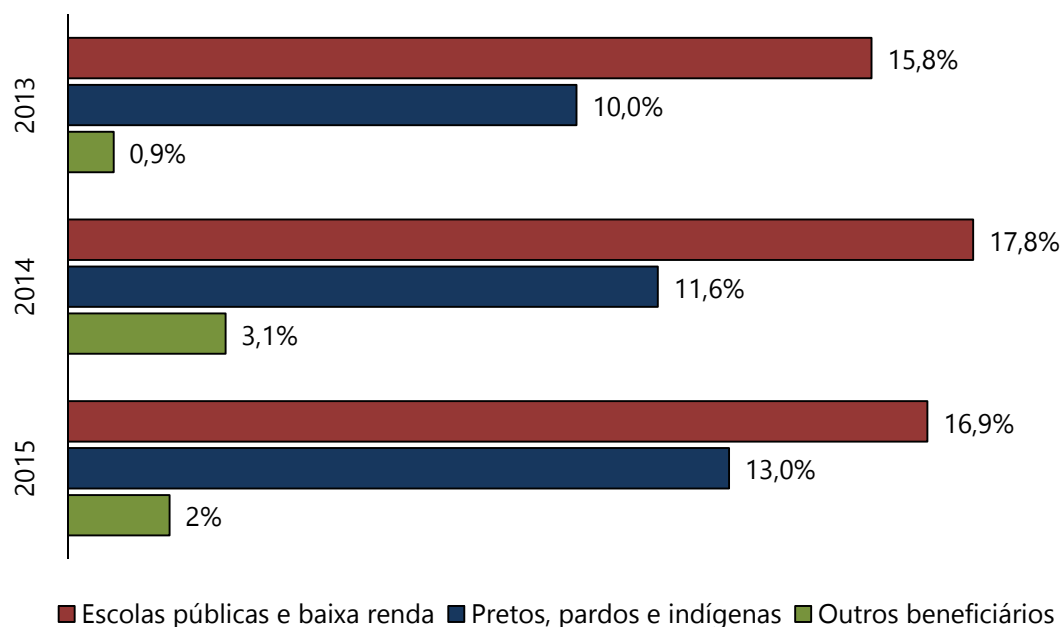
Para tornar os dados das universidades estaduais e federais comparáveis, fizemos a operação de somar as vagas reservadas nas estaduais conforme os parâmetros das quatro subcotas adotadas pelas universidades federais. Desse modo, somamos as vagas destinadas a pretos, pardos e índios (PPIs) e aquelas reservadas a alunos de escolas públicas e os de baixa renda. O resultado segue no quadro a seguir.

² A linha de corte para o critério renda adotado pela lei é 1,5 salário mínimo per capita de renda familiar. Isto é, baixa renda aqui significa receber valor inferior ou igual a este e alta renda valor superior.

Tabela 5: Vagas ofertadas e vagas reservadas nas universidades estaduais

	N	%
Total de vagas ofertadas	115.551	100%
Total de vagas reservadas	35.804	31%
Vagas reservadas para escola pública e baixa renda	19.574	16,9%
Vagas reservadas para pretos, pardos e índios (PPIs)	14.470	12,5%
Vagas reservadas para outros beneficiários	1.760	1,5%

Fonte: GEMAA

Gráfico 3: Evolução da reserva de vagas por grupo de beneficiários

Fonte: GEMAA

Observando a tabela e o gráfico acima fica evidenciado que, apesar do incremento no número de vagas reservadas para todos os grupos de beneficiários, há uma preferência por programas de ação afirmativa de recorte exclusivamente “social”, isto é, para alunos de escolas públicas e de baixa renda. Tal preferência se explicita na maior quantidade de vagas destinadas a esses grupos em relação às reservadas a PPIs.

Ainda assim, houve um incremento de 18.664 no total de vagas ofertadas, em relação a 2014, representando uma variação de 19,3%. Em relação ao número total de vagas reservadas, o acréscimo foi de 3.938 vagas, isto corresponde a uma variação de 12,4%, sendo mais tímido que entre 2013 e 2014, que teve variação de 27%, com 6.765 vagas acrescidas (Gráfico 4). As vagas reservadas para alunos de escola pública e com baixa renda também apresentam um crescimento mais sutil em 2015, com variação de 13,7% e acréscimo de 2.351 vagas. Já as vagas reservadas para pretos, pardos e indígenas, com um acréscimo de 3.226 vagas, apresentam o maior crescimento, com variação de 28,7% em relação a 2014. Nota-se que, ainda assim, o número de vagas reservadas a este grupo mantém-se inferior ao das reservas sociais. A reserva para outros beneficiários apresentou uma redução de 1.275 vagas, tendo variação de -42% em relação a 2014 (Gráfico 5).

Gráfico 4: Número de vagas (total, ampla concorrência e reservadas) das universidades estaduais de acordo com o ano

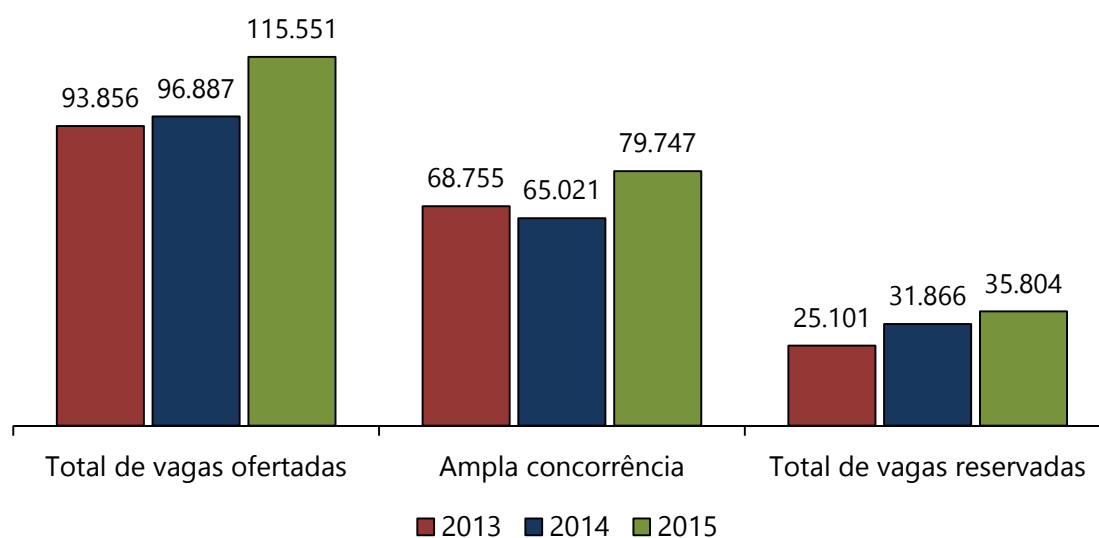
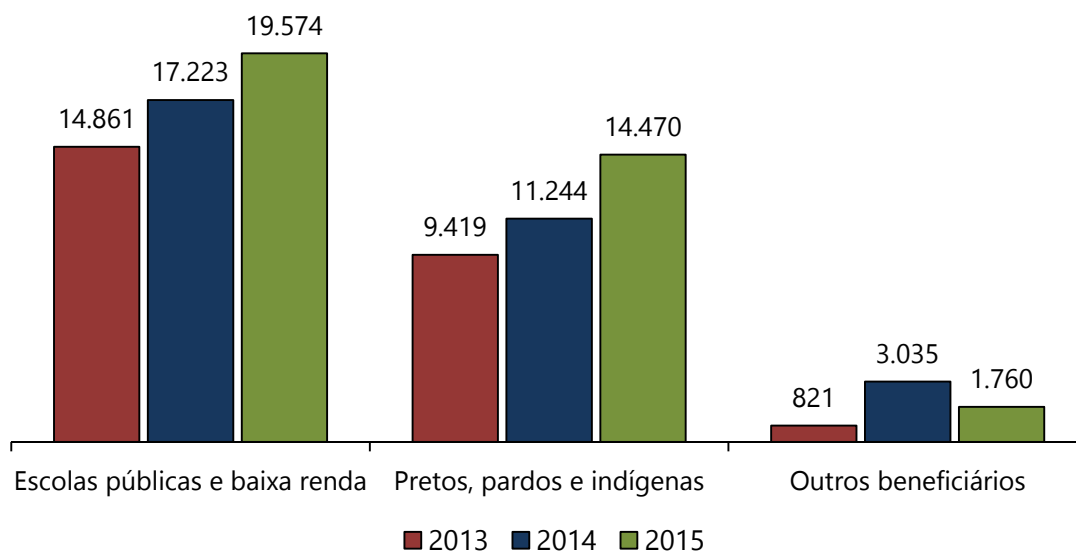
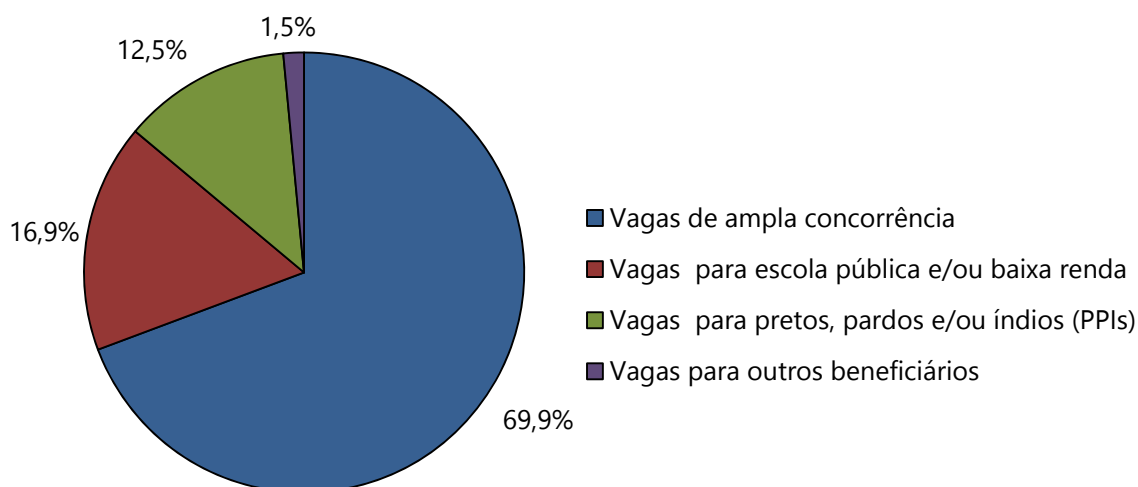


Gráfico 5: Distribuição das vagas reservadas por entre os diferentes grupos beneficiários

A panorama geral das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais, mostrado no Gráfico 6, revela descompasso com a realidade do sistema federal de ensino superior. Enquanto que nas universidades federais as reservas de vagas, entrando em seu quarto ano de funcionamento, já se aproximam do alvo da política, que é de 50%, nas universidades estaduais o total de vagas reservadas é ainda de 30%. A taxa de crescimento dos últimos anos das vagas reservadas em estaduais não nos permite antever com precisão qual a tendência, se é de aproximação com o padrão das federais ou estancamento nos níveis atuais.

Gráfico 6: Distribuição da oferta de vagas nas universidades estaduais

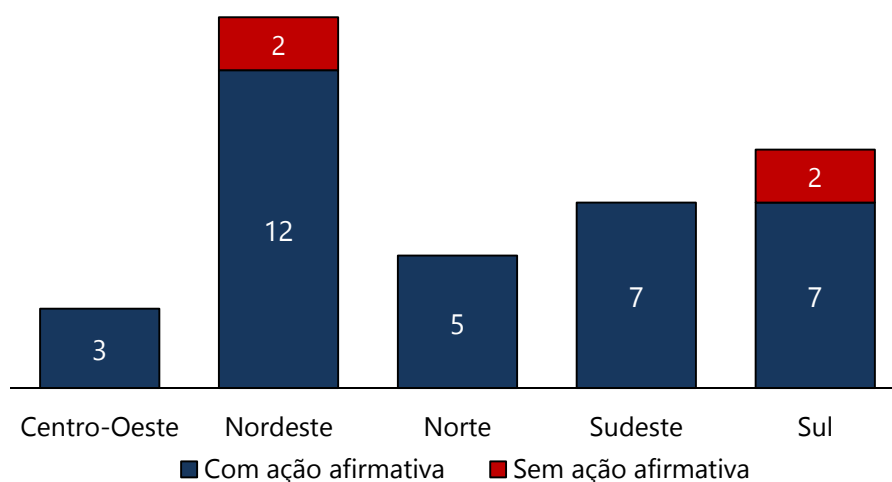


Fonte: GEMAA

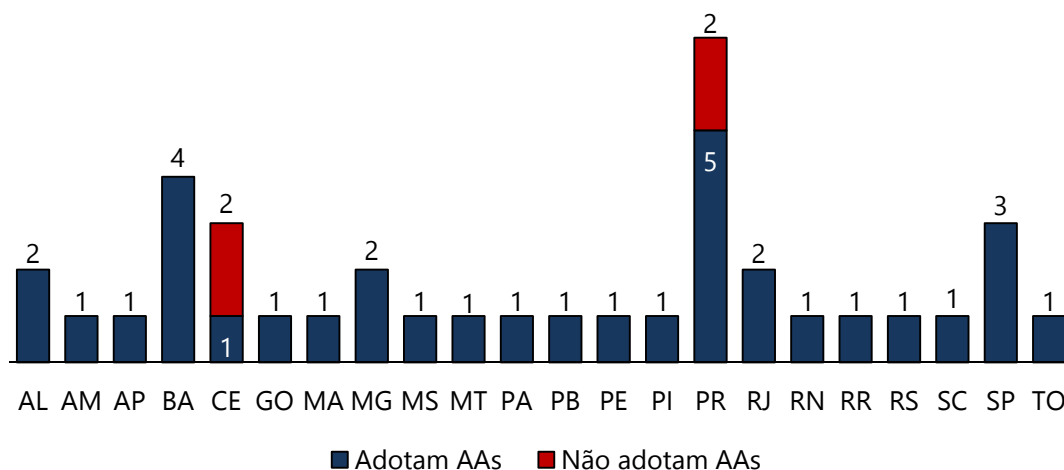
Distribuição nacional das políticas

Outro dado importante diz respeito à distribuição das ações afirmativas em território nacional. Pela tabela abaixo podemos perceber que a taxa de adesão a essas medidas é de 100% na maior parte das regiões e, nas que não tem total adesão, as taxas apresentam-se elevadas, sendo de 78% na região Sul e 83% na região Nordeste.

Gráfico 7: Número de universidades que aderiram às ações afirmativas por região



Fonte: GEMAA

Gráfico 8: Número de universidades que aderiram às ações afirmativas por estado

Fonte: GEMAA

Entretanto, além da adesão, é importante analisar a magnitude das reservas em cada região, o que conduz a uma constatação contrária: ainda que a adesão às ações afirmativas se distribua de maneira mais ou menos uniforme pelo território nacional, há diferenças acentuadas nos percentuais de vagas efetivamente reservadas, bem como padrões distintos de distribuição de vagas pelos grupos de beneficiários. A Região Centro-Oeste é aquela com o maior percentual de vagas reservadas (47%), seguida pela Região Norte (39,8%), Sul (30,4%), Nordeste (29,4%) e Sudeste (23,5%). Notam-se ainda variações significativas na divisão das vagas reservadas entre os alunos hipossuficientes (reservas sociais) e aquelas para PPIs, conforme a região: enquanto no Norte há uma evidente predominância das reservas sociais, no Centro-Oeste são mais expressivas as reservas para PPIs. Analisaremos isso mais detidamente no próximo tópico.

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

	Reservas Sociais	Reservas PPI	Outros Beneficiários	Total Cotas
Centro-Oeste	20,7%	24,0%	2,3%	47,0%
Norte	48,5%	2,6%	0,8%	39,8%
Nordeste	12,8%	15,2%	1,3%	29,4%
Sudeste	11,5%	9,9%	2,1%	23,5%
Sul	24,5%	5,2%	0,8%	21,1%

Fonte: GEMAA

Índice de Inclusão Racial

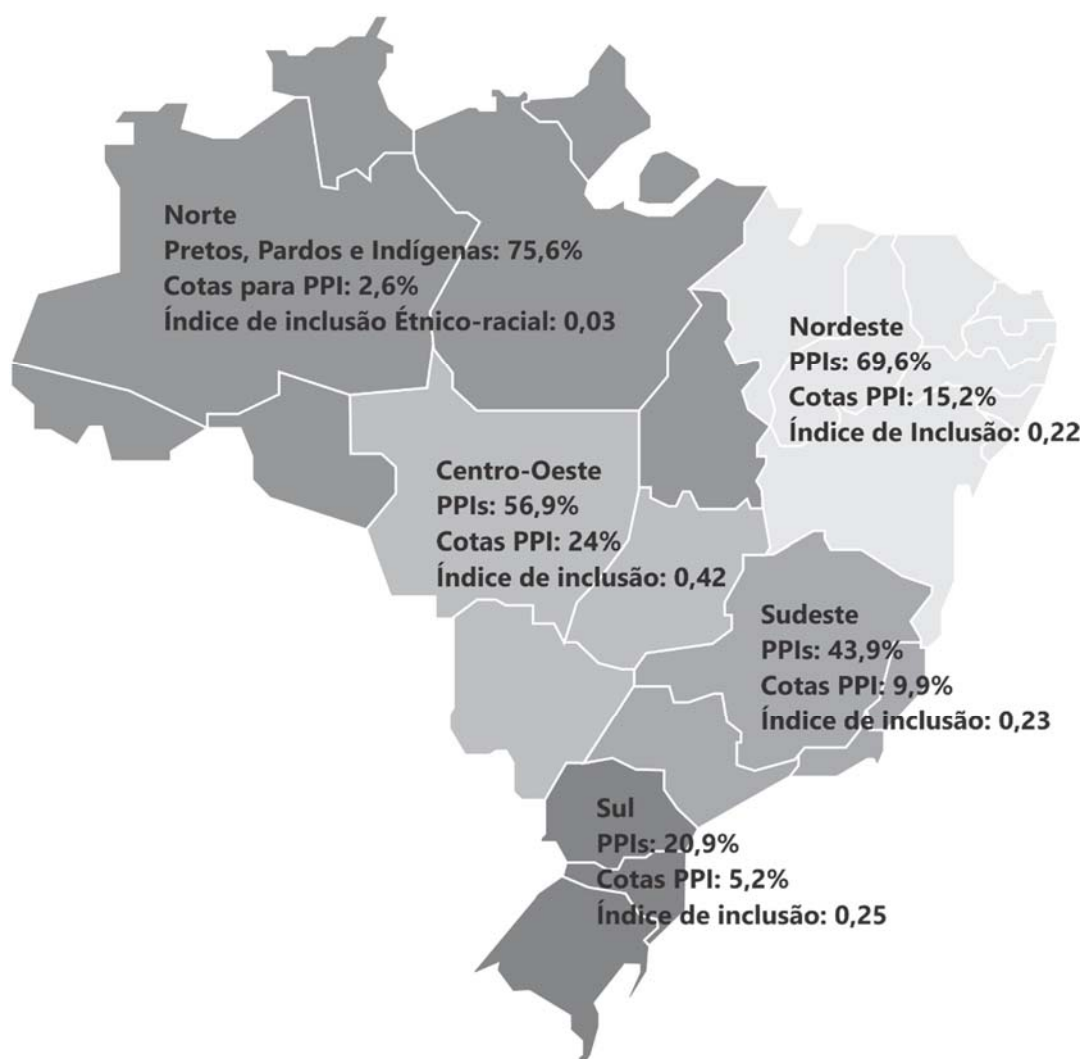
Um aspecto importante a observar na distribuição regional das reservas é a proporção das vagas destinadas a PPIs em relação com a composição étnico-racial das populações das diferentes regiões do país. A Lei 12.771, à qual as universidades estaduais não estão submetidas, estipulou que as universidades federais calculassem a proporção de vagas reservadas para PPIs conforme a participação destes grupos (pretos, pardos e indígenas) na população de cada unidade federativa. No entanto, como as estaduais ficam de fora do escopo da lei, a alocação de para PPIs dependente de decisões dos legislativos locais e/ou das próprias universidades.

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

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

	% Cotas PPI	PPI na Região	Índice de Inclusão Racial
Centro-Oeste	24,0%	56,9%	0,42
Nordeste	15,2%	69,6%	0,22
Norte	2,6%	75,6%	0,03
Sudeste	9,9%	43,9%	0,23
Sul	5,2%	20,9%	0,25

Fonte: GEMAA

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

Fonte: GEMAA

Verificamos, portanto, que enquanto as universidades federais caminham para garantir uma representação mínima do seu corpo discente de 50% da proporção de PPIs na população local,³ as estaduais permanecem com resultados bastante desiguais. Enquanto o Centro-Oeste é a região que mais se aproxima do índice 0,5%, precisamente aquele buscado pela lei federal, que prevê 50% de reserva de vagas, parte das quais deveria ser designada para PPIs conforme sua presença no estado, as demais regiões apresentam índices bastante distantes desse ideal: o Norte tem o pior resultado (0,03), enquanto Sul (0,25), Sudeste (0,23) e Nordeste (0,22) apresentam índices igualmente insatisfatórios.

Considerações finais

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

O aumento de vagas reservadas pelas cotas entre 2014 e 2015 foi de 12%, maior que aquele detectado entre 2013 e 2014. No entanto, esse aumento foi menor que o aumento total de vagas ofertadas pelas universidades estaduais, que foi da ordem de 19%. Ainda assim, é digno de nota que a soma das vagas étnico-raciais (para pretos, pardos e indígenas) cresceu 28% entre 2014 e 2015, enquanto o número de vagas sociais cresceu 13%. Ainda que nossos dados não permitam explicar essas diferenças, é possível conjecturar que a maior aceitação pública e jurídica das cotas raciais vem aumentando a adesão das universidades estaduais a esse dispositivo específico, ainda que não estão redundando na expansão forte da ação afirmativa como um todo. Se o foco no começo foi nas reservas sociais, agora para haver uma compensação com o crescimento maior das cotas raciais.

É possível supor que foi o êxito dessas políticas nessas universidades um dos grandes responsáveis pelos avanços testemunhados nos últimos anos no que diz respeito à consolidação e aceitação pública da ação afirmativa, processo que

³ Como a lei reserva somente 50% das vagas e a proporção de vagas para PPIs é igual à sua proporção na população, a lei garante, se plenamente executada, um piso de metade da proporção demográfica, isto é, 50% dela.

culminou em um julgamento favorável no Supremo Tribunal Federal no ano de 2012 e, mais recentemente, na sanção presidencial da Lei 12.711, que institui a obrigatoriedade da adoção das cotas nas universidades federais.

De todo modo, faz-se necessário o acompanhamento da evolução das ações afirmativas nas universidades estaduais, com o intuito de se promover um amplo debate público com vistas a aumentar o potencial inclusivo dessas instituições de ensino superior. Políticas públicas de qualidade só se fazem com monitoramento e avaliação continuada. Manter esse monitoramento e contribuir para a ampliação e aprimoramento das ações afirmativas é um objetivo central do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

Referências

- Campos, Luiz Augusto; Feres Júnior, João & Daflon, Verônica Toste (2013). "Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais." *Revista Brasileira de Ciência Política*: 7-31. Venturini, Anna Carolina. (2015) "O Programa de Inclusão Social da USP (INCLUSP). *Textos para discussão*. (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-17.
- Daflon, Verônica Toste; Feres Júnior, João & Campos, Luiz Augusto. (2013) "Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico". In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, p. 302-327.
- Daflon, Verônica; Feres Júnior, João & Moratelli, Gabriela. (2014) "Evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais". *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-10.
- Feres Júnior, João; Daflon, Verônica Toste & Campos, Luiz Augusto. (2011) "A ação afirmativa no ensino superior brasileiro". *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-20.
- Feres Júnior, João; Daflon, Verônica; Barbarela, Eduardo & Ramos, Pedro. (2013) "Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais". *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, setembro, 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 de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa - GEMAA. (2011) "Ações afirmativas". Disponível em: http://gemaa.iesp.uerj.br/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1&Itemid=217
- Heringer, Rosana. (2001) Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 2, pp. 291-334.
- Htun, Mala. (2001) 'A Política De Cotas Na América Latina'. *Revista Estudos Feministas*, 9 (1).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). "Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira". *Informação demográfica e Socioeconômica número 27*. IBGE: Rio de Janeiro.

Como citar

Eurístenes, Poema; Campos, Luiz Augusto & Feres Júnior, João. (2015), "Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2015)". *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-24.