

Levantamento
das políticas de
ação afirmativa
gemmaa

Políticas de ação afirmativa nas
universidades estaduais (2016)

**Poema Eurístenes
Marcell Machado
João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos**

Dezembro
2016

Expediente

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

gema.iesp.uerj.br

gema@iesp.uerj.br

Coordenadores

João Feres Júnior

Luiz Augusto Campos

Pesquisadoras Associadas

Marcia Cândido

Anna Carolina Venturini

Assistentes de pesquisa

Luna Sassara

Poema Eurístenes

Marcell Machado

Cleissa Regina Martins

Raissa Rodrigues

Capa, layout e diagramação

Luiz Augusto Campos



Levantamento das políticas de ação afirmativa (gema)

Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2016)

- João Feres Júnior** Este estudo apresenta os resultados do acompanhamento das políticas de ação afirmativa em vigor nas universidades estaduais brasileiras, realizado anualmente pelo GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa). As instituições estaduais de ensino superior estão fora do escopo da Lei nº 12.711 e, portanto, suas políticas de ação afirmativa são fruto de iniciativas individuais das próprias universidades ou de legislação estadual. Neste trabalho, recenseamos essas instituições no que tange: 1. aos aspectos procedimentais dessas políticas e 2. à magnitude e distribuição dos benefícios. Contrastando com os resultados dos levantamentos realizados entre 2013 e 2015, também avaliamos a continuidade e os 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 2016, complementada por dados do INEP e IBGE.
- Professor**
IESP-UERJ
- Marcell Machado** Pesquisador
IESP-UERJ
- Poema Eurístenes** Pesquisadora
IESP-UERJ
- Luiz Augusto Campos** Professor
IESP-UERJ

O GEMAA¹

O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) é um grupo de pesquisa dedicado ao estudo das ações afirmativas e de questões de raça e gênero no Brasil, com inscrição no CNPq e sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ. Além da produção acadêmica na forma de artigos científicos, textos de discussão e levantamentos, o Grupo organiza eventos e debates sobre esses temas. Nesse sentido, um dos principais esforços do GEMAA

¹ Agradecemos à Veronica Toste Daflon pela contribuição na concepção inicial dessa pesquisa e de sua metodologia, e a Larissa Dantas Soares e Pedro Ramos que participaram como codificadoras das fases iniciais.

tem sido a produção de levantamentos anuais para analisar as políticas de inclusão social e racial adotadas pelas universidades públicas.

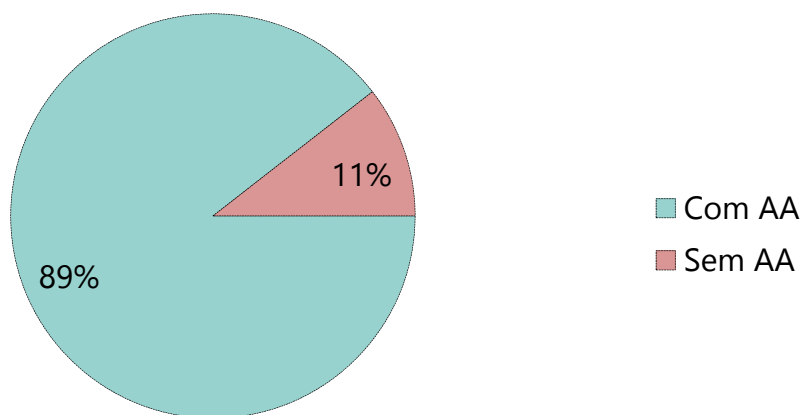
Este estudo contém os resultados do acompanhamento das políticas de ação afirmativa no ano de 2016, especificamente nas universidades públicas estaduais brasileiras, e dá continuidade às análises dos resultados de 2015 (Eurístenes, Campos, Feres Júnior, 2015) e de 2013 (Feres Júnior et al, 2013). Os resultados das ações afirmativas nas universidades federais, sob ação da Lei nº 12.711, são objeto de outros estudos regularmente publicados pelo GEMAA (Feres Júnior et al, 2013; Daflon, Feres Júnior, Moratelli, 2014; Eurístenes, Feres Júnior, Campos, 2016). As instituições estaduais estão fora do escopo da lei federal, logo, as políticas de ação afirmativa implantadas por elas, fruto de iniciativa própria das universidades ou por meio de legislação estadual, variam bastante em termos de desenho e resultados.

Neste trabalho, as instituições foram analisadas ao longo de dois eixos principais: 1) os aspectos procedimentais das políticas de ação afirmativa; 2) a magnitude e distribuição dos benefícios. Atenção especial foi dedicada aos resultados da adesão dessas instituições ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU). O levantamento se baseou na análise dos editais, resoluções universitárias, leis estaduais, termos de Adesão ao SiSU e manuais do candidato referentes ao ingresso para o ano de 2016, acrescidos de dados do INEP e IBGE.

Metodologia

No presente trabalho foram consideradas as universidades públicas estaduais, excluindo do escopo da análise as universidades públicas federais, municipais, faculdades, centros, institutos superiores, assim como as instituições privadas, foco de um levantamento específico também anual realizado pelo GEMAA. A partir desse critério, foram analisados os documentos de 38 universidades, dentre as quais 34 implantaram alguma política de ação afirmativa², de acordo com o Gráfico 1.

² A Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) e a Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) não foram consideradas nessa relação, apesar de possuírem uma política de ação afirmativa (Lei nº 13.134 de 18/04/2001, modificada pela Lei nº 14.995, de 9/01/2006). Tal

Gráfico 1: Proporção de instituições com e sem ação afirmativa

Fonte: GEMAA

A partir dos documentos que normatizam o funcionamento dessas políticas foi possível determinar alguns de seus aspectos procedimentais, como os grupos beneficiados e a magnitude do benefício. Em seguida, a base de dados foi complementada com informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, e com dados populacionais do IBGE, que ajudaram a contextualizar a evolução das ações afirmativas nas universidades estaduais.

De acordo com os dados do Censo da Educação Superior 2015 (INEP, 2017)³ as universidades continuam concentrando a maioria das matrículas no ensino superior público (88%), seguidas pelos Institutos Federais (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) (8%) e faculdades (4%). Em relação ao total de matrículas em universidades públicas, 34% delas são ofertadas por instituições estaduais. Esses dados se alteraram muito pouco em relação ao Censo da Educação Superior de 2013 (Eurístenes, Campos, Feres Júnior, 2015): naquele

regimento sanciona o acréscimo de seis vagas anuais reservadas para o Vestibular Indígena, e em ambas as instituições elas representam menos de 1% do total de vagas ofertadas. Isso demonstra que as políticas de ação afirmativa possuem impacto virtualmente irrisório no corpo discente, portanto, decidiu-se por não considerá-las para o levantamento.

³ Os dados do Censo da Educação Superior 2015 consideram todos os tipos de matrículas nessas instituições, incluindo vagas para alunos novos, transferências, Educação a Distância (EaD), etc.

ano as universidades ofertavam 88,1% das matrículas no ensino superior público federal e estadual, seguidos dos IFs e CEFETs, com 7%, e das faculdades com 4,8%. Naquela ocasião as instituições estaduais também respondiam por 34% das matrículas das universidades públicas. O fato de que as universidades geridas pelos estados permanecem respondendo por mais de um terço do total de matrículas nas universidades públicas confere significado ao estudo que se segue.

Na Tabela 1 observamos que o aumento no número de matrículas entre 2013 e 2015 está fortemente relacionado a expansão do setor privado, que apresenta um incremento de 701.702 matrículas no período. Em 2013 as instituições privadas respondiam por 73,5% das matrículas nos cursos de graduação, proporção que saltou para 75,7% em 2015. Já no setor público (federal, estadual e municipal) o baixo crescimento deve-se ao decréscimo de 71.282 matrículas em instituições de administração municipal (-37,5%).

Tabela 1: Evolução das matrículas em cursos de graduação no Brasil (2013 e 2015)

	2013		2015		Diferença	Incremento
	N	%	N	%		
Setor privado	5.373.450	73,5	6.075.152	75,7	701.702	13,1
Setor público	1.932.527	26,5	1.952.145	24,3	19.618	1
Total	7.305.977	100	8.027.297	100	721.320	9,9

Fonte: GEMAA, a partir de dados do INEP

Ainda de acordo com o Censo do Ensino Superior de 2015, não houve uma grande variação na proporção das matrículas realizadas nas universidades estaduais e federais, como vemos na tabela 2. Apesar do baixo crescimento, as universidades estaduais, com o aumento de 3,4% na oferta de matrículas, mostraram-se dando continuidade a um padrão de crescimento verificado entre de 2001 e 2010 (Eurístenes, Campos, Feres Júnior, 2015).

Tabela 2: Evolução das matrículas nas universidades estaduais, federais e privadas (2013 e 2015)

	2013	2015	Diferença	Incremento %
Estaduais	527.390	545.485	18.095	3,4
Federais	1.015.868	1.068.101	52.233	5,1
Privadas	2.243.587	2.609.933	366.346	16,3
Total	3.786.845	100	4.223.519	11,5

Fonte: GEMAA, a partir de dados do INEP

Devido à Lei Federal nº 12.711 de 2012, a totalidade das universidades federais possuem medidas de ação afirmativa (Eurístenes, Campos, Feres Júnior, 2015). No momento em que a “Lei de Cotas” foi aprovada, a grande maioria das estaduais já possuíam políticas de ação afirmativa. A proporção de universidades estaduais com ação afirmativa aumentou apenas 8% de 2012 a 2015, o que nos parece consequência mais da consolidação de um processo já existente desde a década passada (como mostraremos mais adiante), do que de uma influência da Lei 12.711/2012. No ano de 2016, tal percentual permaneceu constante.

A despeito da adesão em larga escala das estaduais à ação afirmativa, as políticas têm desenhos institucionais bastante variados, pois sua aprovação ocorre de forma descentralizada, ao contrário do que se dá nas federais após a Lei 12.711. Esse quadro heterogêneo é o objeto das seções seguintes.

Universidades Estaduais com programas de ação afirmativa

É importante salientar que o GEMAA trabalha com um conceito ampliado de ação afirmativa, como qualquer medida que abarque:

...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.

Sob essa rubrica podemos, portanto, incluir medidas que englobam tanto a promoção da igualdade material e de direitos básicos de cidadania como também formas de valorização étnica e cultural. Esses procedimentos podem ser de iniciativa e âmbito de aplicação público ou privado, e adotados de forma voluntária e descentralizada ou por determinação legal. (GEMAA, 2011).

Nesse estudo contabilizamos as medidas que alocam vagas especificamente no ensino superior por meio dos seguintes procedimentos: cotas, bônus e sobrevagas. A seguir, temos um quadro com as Universidades Estaduais que possuem políticas de ação afirmativa de algum tipo.

Tabela 3: Universidades Estaduais com ação afirmativa por região

Norte	<p>Universidade do Estado do Amapá (UEAP)</p> <p>Universidade do Estado do Amazonas (UEA)</p> <p>Universidade do Estado do Pará (UEPA)</p> <p>Universidade do Tocantins (UNITINS)</p> <p>Universidade Estadual de Roraima (UERR)</p>
Nordeste	<p>Universidade de Pernambuco (UPE)</p> <p>Universidade do Estado da Bahia (UNEB)</p> <p>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)</p> <p>Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)</p> <p>Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL)</p> <p>Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL)</p>
	<p>Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)</p> <p>Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)</p> <p>Universidade Estadual do Ceará (UECE)</p> <p>Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)</p> <p>Universidade Estadual do Piauí (UESPI)</p> <p>Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)</p>
Centro-Oeste	<p>Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat)</p> <p>Universidade Estadual de Goiás (UEG)</p> <p>Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)</p>
Sudeste	<p>Universidade de São Paulo (USP)</p> <p>Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)</p> <p>Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)</p> <p>Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)</p> <p>Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)</p> <p>Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)</p> <p>Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)</p>
Sul	<p>Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)</p> <p>Universidade Estadual de Londrina (UEL)</p> <p>Universidade Estadual de Maringá (UEM)</p> <p>Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)</p> <p>Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro)</p> <p>Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)</p> <p>Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)</p>

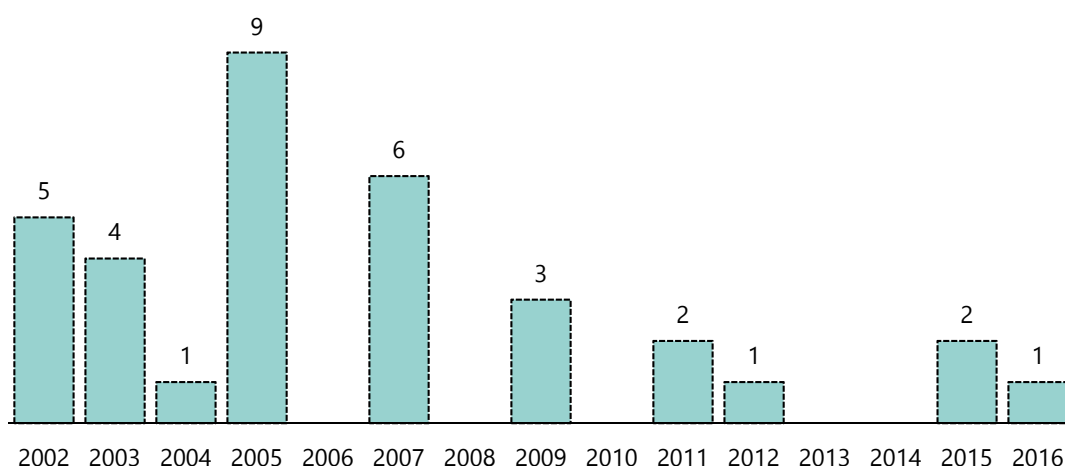
Fonte: GEMAA

Evolução das ações afirmativas nas Universidades Estaduais

O marco para implantação de políticas de ação afirmativa em larga escala nas universidades estaduais é o ano de 2003. Nesse ano, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 4.151, que estabeleceu uma reserva de vagas para negros, estudantes oriundos de escolas públicas e pessoas com deficiência na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) a política de ação afirmativa foi implantada, naquele mesmo ano, por meio da deliberação número 196/2002 do Conselho Universitário da instituição. Nos anos seguintes medidas de discriminação positiva foram criadas em diferentes universidades estaduais, tanto por leis de Assembleias Legislativas quanto por resoluções de conselhos universitários.

Em um segundo momento, as universidades federais passaram a adotar tais políticas em ritmo acelerado, em grande medida por conta de incentivos disponibilizados pelo governo federal com a criação do REUNI e, posteriormente, por conta da aprovação da Lei Federal 12.711, de 2012, que obrigou todas as instituições de ensino federais a adotarem cotas. O gráfico abaixo mostra a adesão das universidades estaduais às políticas de ação afirmativa a cada ano.

Gráfico 2: Quantidade de universidades estaduais que aderiram a algum tipo de ação afirmativa por ano



Fonte: GEMAA

Meio de adoção

As primeiras medidas de ação afirmativa nas universidades estaduais foram fruto de leis estaduais. Assim, as instituições foram obrigadas a adotar as políticas criadas pelo legislativo estadual por imposição do poder executivo estadual. No entanto, ao longo do tempo, várias instituições passaram a adotar suas próprias medidas de inclusão a partir de resoluções de seus respectivos conselhos universitários. Esse dado indica que houve uma passagem do debate sobre a ação afirmativa para o âmbito interno das universidades.

Tabela 4: Meio de adoção da Ação Afirmativa

Meio de adoção	N	%
Resolução de conselho universitário	17	50
Lei Estadual	17	50
Total	34	100

Fonte: GEMAA

O Quadro 1 apresenta uma lista das leis estaduais que regulamentam as políticas afirmativas das 17 instituições:

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

<p>1. Alagoas - Lei nº 6.542, de 7/12/2004 UNEAL □ Universidade Estadual de Alagoas</p>
<p>2. Amapá - Leis Estaduais nº 1022 e 1023 de 30/06/2006 e 1258 de 18/09/2008 UEAP □ Universidade do Estado do Amapá</p>
<p>3. Amazonas - Lei nº 2.894, de 31/05/2004 UEA □ Universidade do Estado do Amazonas</p>
<p>4. Goiás - Lei nº 14.832, de 12/07/2004 UEG □ Universidade Estadual de Goiás</p>
<p>5. Maranhão - Lei n.º 9.295 de 17/11/2010 UEMA □ Universidade Estadual do Maranhão</p>
<p>6. Mato Grosso do Sul - Leis nº 2605 e nº 2589 UEMS □ Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul</p>
<p>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</p>
<p>8. Paraná □ Lei nº 13.134 de 18/04/2001 Casa Civil, modificada pela Lei Estadual nº 14.995/2006, de 09/01/2006, Edital nº 007/2007 COORPS, Edital nº 01 2006 CUIA. Resolução nº 029/2006 SETI UEL – Universidade Estadual de Londrina UEM □ Universidade Estadual de Maringá UNICENTRO □ Universidade Estadual do Centro-Oeste UNIOESTE □ Universidade Estadual do Oeste do Paraná</p>
<p>9. Rio de Janeiro □ Lei Estadual nº 4151/03 UERJ □ Universidade Estadual do Rio de Janeiro UENF □ Universidade Estadual do Norte □ Fluminense</p>
<p>10. Rio Grande do Norte □ Lei Estadual Nº 8.258, de 27/12/2002 UERN □ Universidade do Estado do Rio Grande do Norte</p>
<p>11. Rio Grande do Sul □ Lei 11.646/01 UERGS □ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul</p>
<p>12. Tocantins - Lei Estadual nº 3124, de 14 de julho de 2016 UNITINS - Universidade do Tocantins</p>

Fonte: GEMAA

Modalidade de ação afirmativa

Um dos aspectos mais importantes das ações afirmativas é o tipo de compensação competitiva a ser dada ao grupo beneficiado, conforme discutido por nós em outra ocasião (Daflon, Feres Júnior, Campos, 2013). A diferença fundamental está na implementação de cotas ou bônus. Enquanto na primeira modalidade existe uma quantidade de vagas reservadas para cada grupo beneficiado, na segunda todos os candidatos concorrem aos mesmos postos e os beneficiários da ação afirmativa recebem pontos a mais (bônus) (Idem, 2013). Esses sistemas de compensação gera impactos distintos. O sistema de cotas, se bem executado, garante que um número fixo de vagas seja preenchido por candidatos do grupo beneficiado. Já no sistema de bônus não há tal garantia. A maior inclusão dos grupos de beneficiados é inteiramente dependente da dosagem do bônus conferido. Ele pode ser pequeno o suficiente de forma a não impactar no resultado final da seleção, produzindo nenhuma inclusão, como nos casos da UNICAMP (Venturini, Feres Júnior, 2015) e USP (Venturini, 2015), universidades ilustres que praticaram políticas de bônus por mais de uma década sem produzir qualquer efeito de inclusão.

Ainda em relação ao sistema de cotas, o bônus, quando fixo, têm a desvantagem de ser regressivo. Por exemplo, um bônus de 30 pontos confere uma vantagem competitiva muito maior para candidatos concorrendo para um curso cuja nota de corte é 90 do que para aqueles concorrendo para curso com nota de corte de 600. Em outras palavras, o sistema de bônus, quando inclui, tende a concentrar beneficiários da ação afirmativa nos cursos de menor status, produzindo um resultado elitista.

É positiva a constatação de que as cotas são o método predominante de benefício aos candidatos por ação afirmativa. Também é interessante notar uma mudança na configuração dos tipos de compensação competitiva adotadas pelas universidades em relação aos grupos beneficiários da ação afirmativa. Em 2015, das 34 instituições que adotavam políticas desse tipo, 28 utilizavam apenas cota (82,3%), 2 apenas bônus (5,8%) e 4 instituições adotavam cota e acréscimo de vagas (11,9%) (Eurístenes, Campos, Feres Júnior, 2015). Em 2016, houve uma diminuição do uso da cota como método único de vantagem competitiva,

especialmente do seu uso em conjunto com o acréscimo de vagas em 8 instituições (23,5%) e também com o bônus, com 1 instituição (2,9%).

Tabela 5: Tipo de programa de ação afirmativa

Tipo de programa	N	%
Cota	23	67,6
Bônus	1	2,9
Cota e acréscimo de vagas	8	23,5
Cota e bônus	2	5,9
Total	34	100

Fonte: GEMAA

Entre as universidades que adotam cotas, em conjunto com outros tipos de vantagem ou não, a ampla maioria adota percentual fixo de vagas reservadas, de acordo com a Tabela 3. A única instituição que define a quantidade de vagas a serem reservadas para ação afirmativa a partir da demanda, isto é, conforme a procura de candidatas que se encaixariam nos critérios dessa, é a Universidade do Estado do Amapá (UEAP).

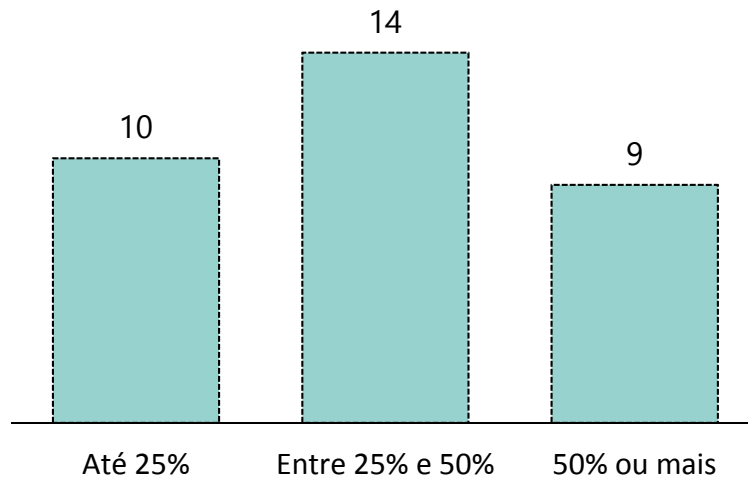
Tabela 6: Tipo de cota

Tipo	N	%
Percentual fixo	32	97
Percentual variável	1	3
Total	33	100

Fonte: GEMAA

O Gráfico 3 mostra como se distribuem as universidades estaduais com cotas de acordo com o percentual de vagas que elas reservam. Do total, 10 instituições reservam até 25% de suas vagas para cotas, enquanto 14 instituições reservam entre 25% e 50% e outras 9 instituições separam mais de 50% de suas vagas para esse tipo de política.

Gráfico 3: Número de universidades de acordo com percentual de vagas reservadas



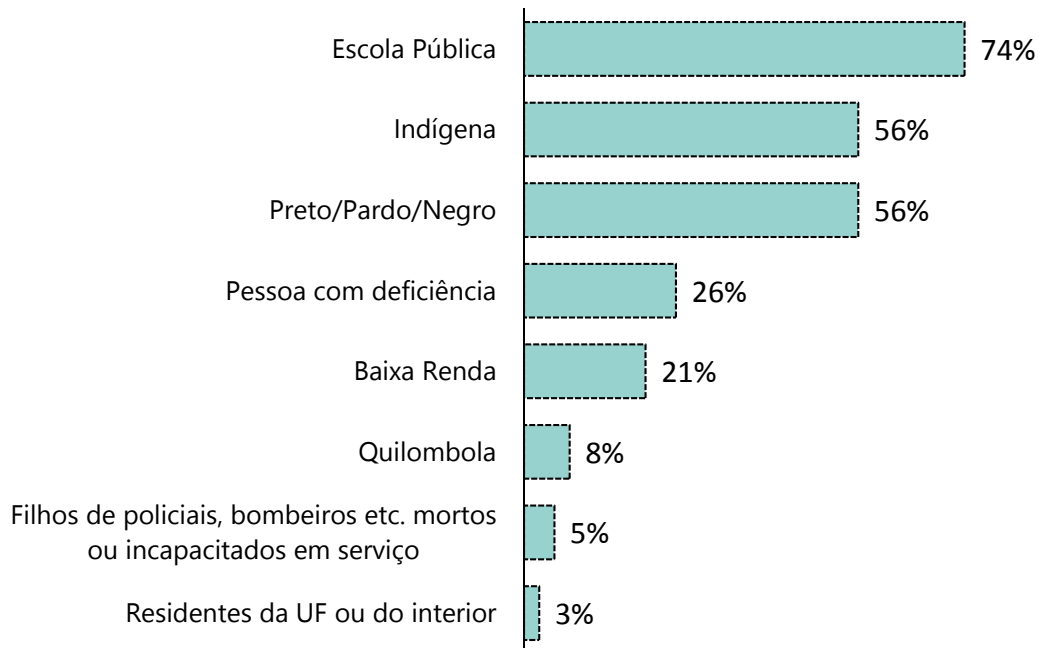
Fonte: GEMAA

Beneficiários

Como o Gráfico 4 mostra, a imensa maioria das universidades públicas estaduais que tem algum tipo de ação afirmativa (89%), direciona sua política para alunos de escola pública (74%). Isso não quer dizer que parte significativa delas não tenham também medidas para a inclusão de negros, indígenas e outras categorias. Os critérios frequentemente são combinados. Mas é digno de nota o fato de que 44% destas universidades não tem ação afirmativa para negros e que a mesma proporção não as tem para indígenas. Aí talvez resida a maior diferença do agregado das ações afirmativas em universidades públicas estaduais se comparado ao das federais. A Lei 12.711/2012 força que todas as federais tenham essa modalidade de ação afirmativa, fixando inclusive as proporções das cotas.

Também é digno de nota o crescimento do número de universidades com ação afirmativa para pessoas com deficiência e para baixa renda. No primeiro caso, temos o avanço inequívoco das demandas por reconhecimento desse grupo social e no segundo caso, o da baixa renda, uma tendência de longa duração das universidades interpretarem a desigualdade de oportunidades em nossa sociedade preferencialmente pela ótica de “classe”, colocando assim a “raça” em segundo plano, algo que não acontece no caso das federais.

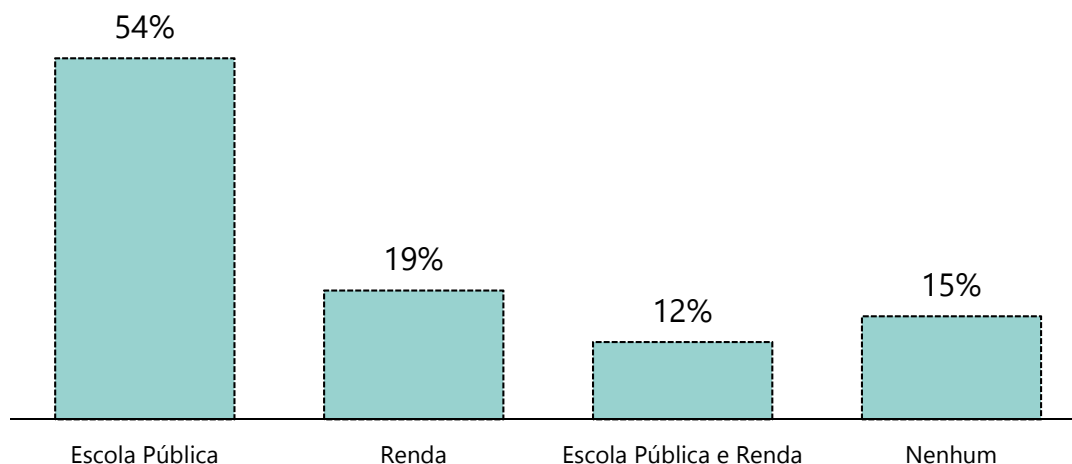
Gráfico 4: Proporção de universidades estaduais de acordo com o tipo de beneficiários das ações afirmativas



Fonte: GEMAA

Ações afirmativas raciais e critérios sociais

Das 26 universidades estaduais que adotam algum critério racial em sua política de ação afirmativa, 14 delas também exigem que o candidato seja oriundo de escola pública, 5 exigem que o candidato se encaixe em alguma faixa de renda e 3 instituições exigem que ambas as condições sejam cumpridas. Apenas 4 instituições aplicam somente o critério da identificação racial sem combiná-lo a critério social. Nesse quesito, portanto, as universidades públicas estaduais se aproximam das federais, cujo programa de cotas combina um critério racial (proporção de pretos, pardos e indígenas na população do estado onde se localiza a IES), com dois outros critérios: escola pública – que é um proxy de renda -- e renda familiar. Em outras palavras, o critério racial é condicionado por dois critérios de renda.

Gráfico 5: Subcritério aplicado às cotas raciais

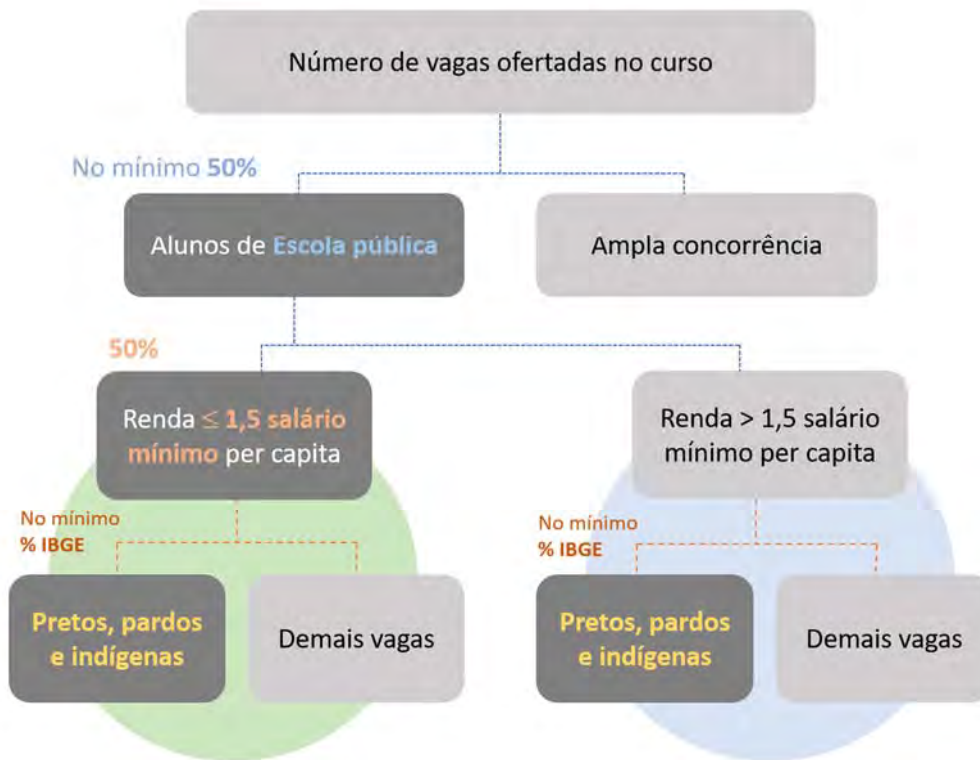
Fonte: GEMAA

Magnitude do benefício

A proporção de 89% de universidades estaduais com ações afirmativas é bastante alta, mas esse dado não revela o alcance e a abrangência dessas políticas. Para sanar esse problema, calculamos a quantidade de vagas efetivamente destinadas aos beneficiários a partir dos dados disponíveis nos editais, manuais do candidato e termos de adesão ao SISU, divulgados pelas universidades. Assim, foi possível estimar o montante de vagas ofertadas pelas universidades para o ano de 2016, como também os números e proporções reservadas para pretos, pardos e indígenas, alunos egressos de escola pública e/ou de baixa renda, além dos demais beneficiários.

A Lei 12.711/2012 determina que 50% das vagas nas universidades federais sejam distribuídas entre quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, (2) candidatos de escolas públicas e possuidores de 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 Lei também determina que a proporção da reserva de vagas para candidatos pretos, pardos e indígenas (PPIs) deve corresponder à soma das proporções de cada um destes grupos na população do estado onde se localiza a universidade federal, de acordo com o último censo do IBGE. No esquema abaixo está representada a distribuição prescrita na lei.

Figura 1: Sistema de distribuição das vagas de acordo com a Lei Federal 12.711/2012



Fonte: MEC

Para calcular a magnitude das cotas nas universidades estaduais e federais fossem comparáveis e agregáveis, somamos as vagas reservadas para pretos, pardos e índios (PPIs) e aquelas reservadas a alunos de escola pública e os de baixa renda. Os resultados seguem na tabela abaixo.

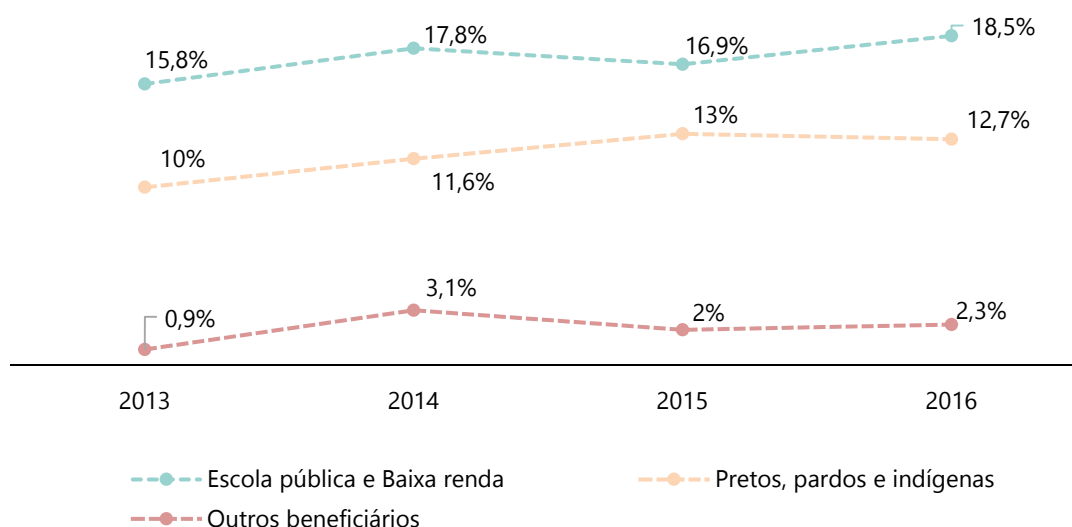
Tabela 7: Quantidade de vagas ofertadas e vagas reservadas nas universidades estaduais em 2016

	N	%
Total de vagas ofertadas	122.221	100
Total de vagas reservadas	41.038	33,6
Vagas reservadas para escola pública e baixa renda	22.654	18,5
Vagas reservadas para pretos, pardos e índios (PPIs)	15.547	12,7
Vagas reservadas para outros beneficiários	2.837	2,3

Fonte: GEMAA

Na comparação, as federais garantem reserva de 50% do total de vagas, já as estaduais alcançam 33,6%, que não é um resultado irrisório, mas bastante inferior – para cada 1% de reservas totais nas estaduais temos 1,5% nas federais. Enquanto que a totalidade das reservas na federais (50% do total de vagas) vão para alunos oriundos de escolas públicas, nas estaduais tal categoria é contemplada com 18,5% das vagas – para cada 1% de reservas para alunos do ensino público nas estaduais temos 2,7% nas federais. Por fim, assumindo conservadoramente que a proporção de pretos, pardos e indígenas somados na população brasileira é 50%, e que no programa federal tal proporção incide sobre metade das vagas, a reserva de vagas para PPI em termos nacionais revolve em torno de 25%. Já nas estaduais essa proporção é 12,7%, ou seja, praticamente metade.

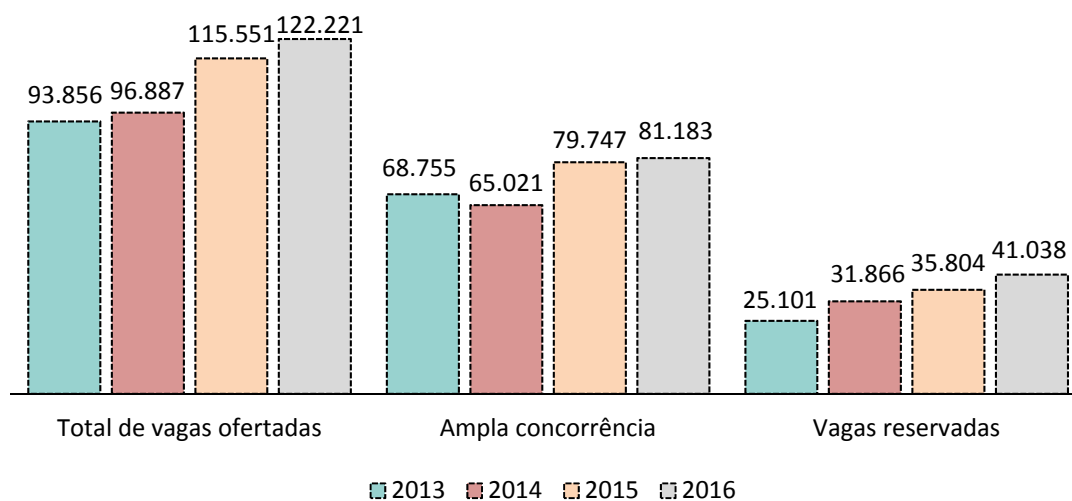
Gráfico 6: Evolução da reserva de vagas por grupos beneficiários



Fonte: GEMAA

Como se pode ver no gráfico acima, de 2013 a 2016 a proporção das reservas aumentou mas de maneira bastante tímida, e a proporção entre elas se manteve constante, com as reservas para alunos oriundos da escola pública liderando, com aproximadamente 1,5 mais programas do que aqueles para pretos, pardos e indígenas. Os programas para outros beneficiários também não sofreram grande flutuação, a não ser um significativo aumento entre 2013 e 2014.

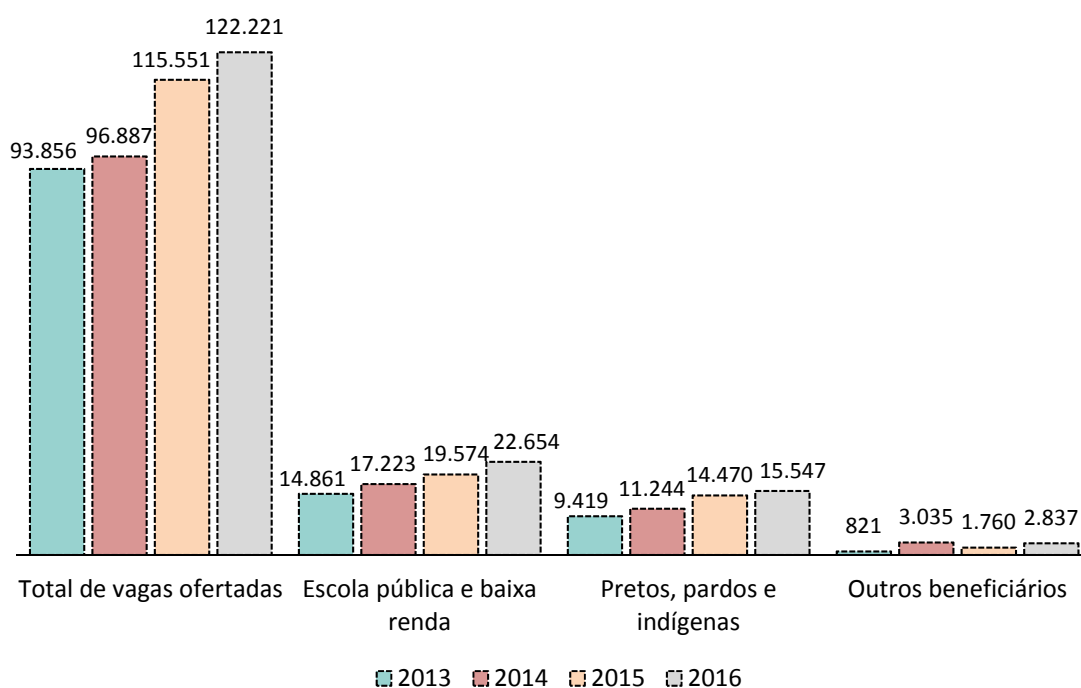
Gráfico 7: Tipos de vagas nas universidades estaduais (de 2013 a 2016)



Fonte: GEMAA

No gráfico 7 é possível perceber a continuidade da expansão de vagas ofertadas nas universidades estaduais, com o acréscimo de 6.670 vagas de 2015 para 2016 (5,7%), muito embora esse crescimento seja bastante inferior ao observado de 2014 para 2015, quando foram abertas 18.664 novas matrículas nas estaduais (19,3%). É importante lembrar que enquanto de 2015 para 2016 o total de vagas aumentou 5,7%, as vagas reservadas aumentaram em uma proporção de 15,5%. Na verdade, o total de vagas reservadas nas universidades estaduais se expandiu continuamente desde 2013. Nesse intervalo de quatro anos houve um aumento de 163%, enquanto que as vagas totais aumentaram 130%.

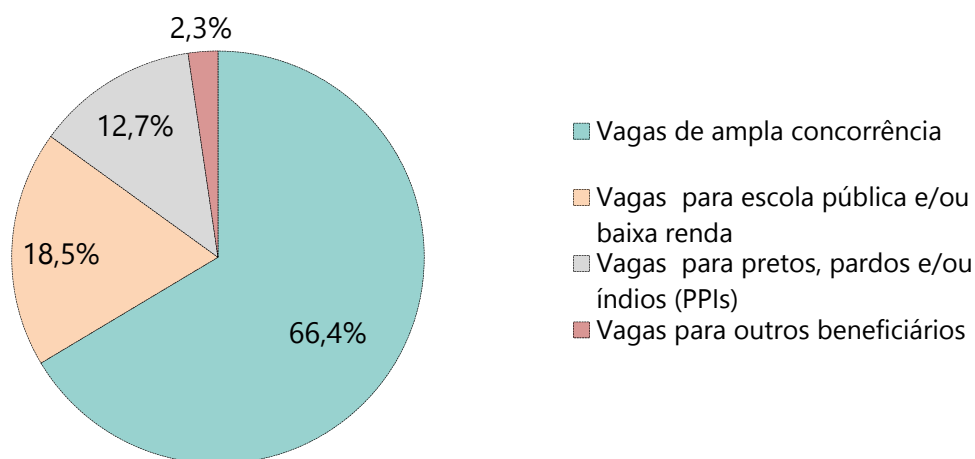
Gráfico 8: Número de vagas reservadas nas universidades estaduais por grupos beneficiários (2013 a 2016)



Fonte: GEMAA

O gráfico acima mostra que o número de vagas reservadas por categorias segue aproximadamente a proporção de programas de ação afirmativa para escola pública e baixa renda e programas para pretos, pardos e indígenas. O número de vagas reservadas pelos programas do primeiro tipo é em torno de 50% superior ao número reservado para os programas com recorte étnico-racial.

Gráfico 9: Distribuição de vagas nas universidades estaduais em 2016 de acordo com o tipo de beneficiário



Fonte: GEMAA

O gráfico acima complementa o que já havíamos dito antes, isto é, o alcance bem mais restrito das políticas de inclusão das universidades estaduais, se comparadas às federais. Dois terços das vagas ainda são ocupadas pela ampla concorrência, enquanto um terço resta para ser dividido entre as modalidades de ação afirmativa, com preponderância para as reservas para alunos oriundos do ensino público.

Distribuição nacional das políticas

Outro dado importante em relação às ações afirmativas é a sua distribuição no território nacional. Os gráficos 10 e 11 mostram a distribuição das universidades que adotaram essas políticas por região e estado.

Gráfico 10: Adesão das universidades a programas de ação afirmativa por região em 2016

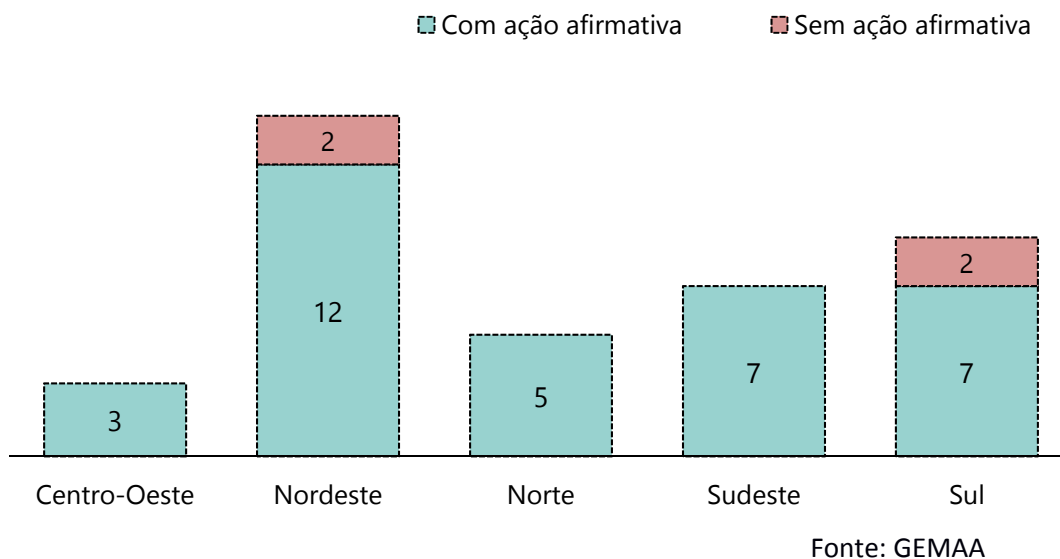
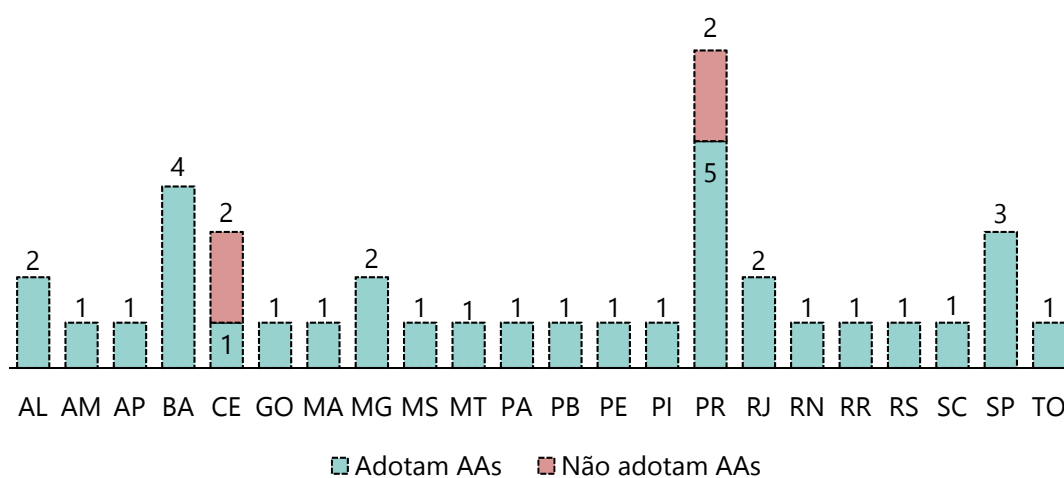


Gráfico 11: Adesão das universidades a programas de ação afirmativa por unidade da federação em 2016



Não há muito o que dizer sobre os dois gráficos acima, a não ser o fato de que a ação afirmativa está espalhada por todo o país, em todas as regiões e estados da federação. A análise da magnitude de vagas reservadas em cada região do país mostra, contudo, um quadro mais complexo: existem diferenças significativas entre as regiões em relação aos percentuais de vagas reservados, além de diferentes configurações na distribuição dessas vagas pelos grupos beneficiários.

Em três regiões (Nordeste, Sudeste e Sul) o total de vagas reservadas chega a 30% enquanto no Centro-Oeste e no Norte ele é de 52%.

Tabela 8: Distribuição de reservas de vagas por regiões em 2016 (%)

	Reservas Sociais (%)	Reservas PPI (%)	Outros Beneficiários (%)	Total Cotas (%)
Centro-Oeste	22,3	27,2	3	52,5
Nordeste	14	14,9	1,3	30,2
Norte	29,2	2,8	10,5	52,6
Sudeste	15,6	12,1	2	29,7
Sul	20,6	5,7	0,7	26,9

Fonte: GEMAA

Em relação à reserva de vagas na região Sudeste, no presente estudo não foi considerado as políticas de cotas raciais e sociais aprovadas este ano para o Vestibular da Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pelos seus respectivos conselhos universitários. Os resultados dessas políticas só poderão ser averiguadas a partir do ano que vem.

Índice de Inclusão Racial (IIR)

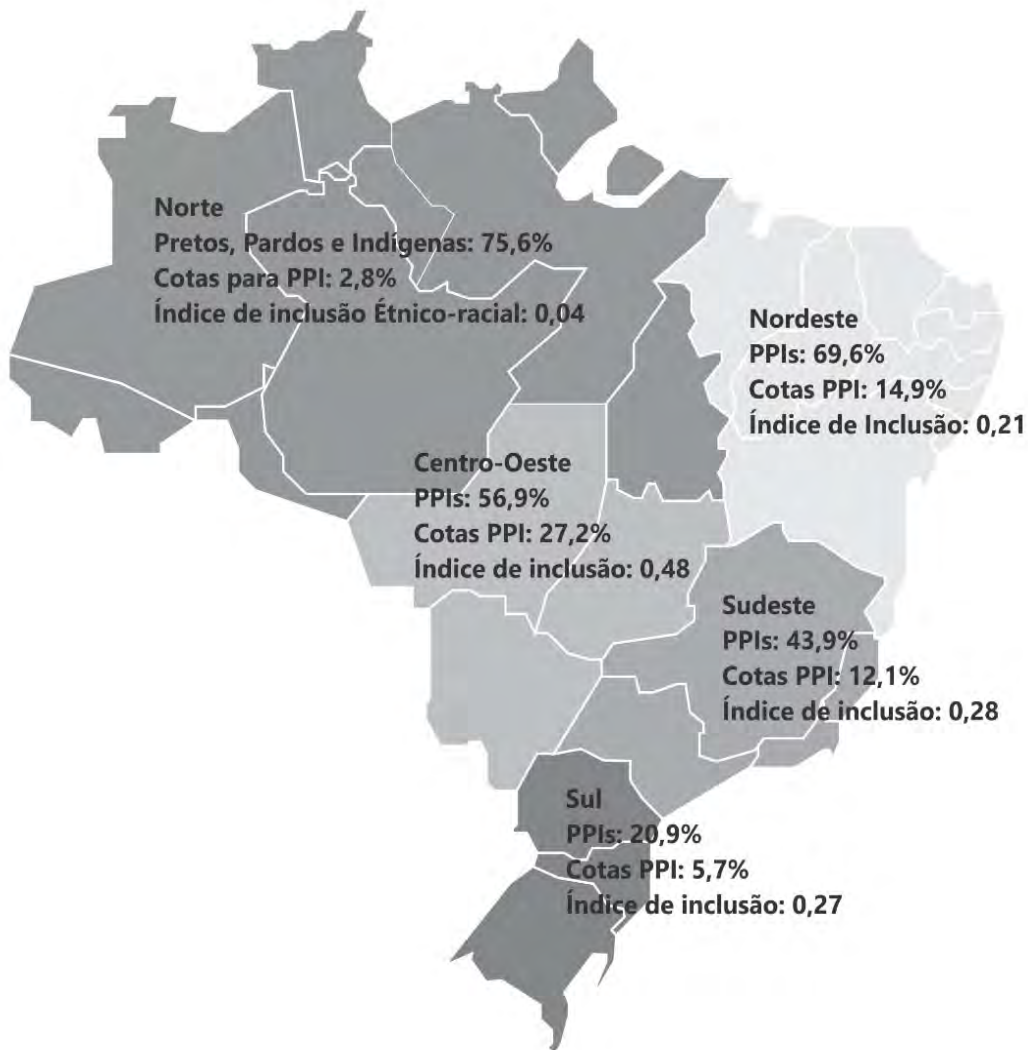
Outro aspecto importante das políticas de ação afirmativa é a relação entre as reservas de vagas para pretos, pardos e indígenas e a proporção desses grupos na população de cada região do país. Para estimar tal relação, calculamos o Índice de Inclusão Racial (IIR), que é a razão entre o percentual de vagas reservadas para PPIs nas universidades da região e a proporção de indivíduos pretos, pardos e índios na população daquela região. Quando mais próximo de 1, melhor o índice de inclusão racial na região. Para esse cálculo foi utilizado os dados demográficos do censo de 2010 (IBGE, 2010).

Tabela 8: Razão entre o percentual de vagas reservadas para PPIs e a composição racial da população em cada região (IIR)

	% Cotas PPI	% PPI na Região	Índice de Inclusão Racial
Centro-Oeste	27,2	56,9	0,48
Nordeste	15,9	69,6	0,21
Norte	2,8	75,6	0,04
Sudeste	12,1	43,9	0,28
Sul	5,7	20,9	0,27

Fonte: GEMAA

Figura 1: Composição racial, cotas para PPIs e IIR por região



Fonte: GEMAA

Tomando os dois levantamentos das estaduais prévios feitos GEMAA, nos quais já calculávamos o IIR, notamos que o padrão pouco se alterou. Cabe aqui, contudo, adicionarmos algumas observações comparativas de caráter interno e externo. A comparação interna diz respeito aos diferentes índices de cada região. O grupo das três regiões da costa atlântica, Nordeste, Sudeste e Sul, têm índices que estão na faixa entre 0,2 e 0,3, enquanto que as duas outras regiões são como outliers, pois localizam-se em extremos opostos: a região Centro-Oeste com um índice de 0,48 e a região norte com índice mais de dez vezes menor, 0,04.

É preciso notar, contudo, que a despeito de seu índice pífio, as universidades do Norte têm 10,5% de suas vagas reservadas para outras categorias de beneficiários. Ainda não examinamos essas categorias, mas é provável que incluam minorias não-brancas e que, portanto, possam ser consideradas um tipo de cota étnico racial. Se isso for verdadeiro, seu índice subiria para a mesma faixa das regiões costeiras. A região Centro-Oeste é mais surpreendente, e seria preciso um estudo com outro tipo de metodologia para tentar explicar essa diferença. Como o número de universidades estaduais no Centro-Oeste e no Norte é bastante reduzido, respectivamente 3 e 5, explicações históricas com análise de trajetória são mais adequadas do que índices quantitativos, como o que apresentamos acima.

A comparação externa deve ser feita com o programa de ação afirmativa das federais. Em pleno funcionamento, ele garante uma reserva mínima para PPIs que corresponde à metade de sua proporção em cada estado. Se é a metade em cada estado, também o será em cada região, pois a região é simplesmente uma agregação de estados. Assim, as proporções hipoteticamente atingidas pelo programa federal⁴ seria de 37,8% para a região Norte, 34,8% para a Nordeste, 28,5% para a Centro-Oeste, 22% para a Sudeste e 10,5% para a Sul.

⁴ Como mostram os levantamentos dos programas de ação afirmativa nas universidades federais feitos pelo GEMAA, elas na prática já atingiram os objetivos de reservas de vagas previstos pela lei, ou seja, 50% para candidatos oriundos do ensino público, divididos em 25% para renda per capita familiar menor que 1,5 salários mínimos e 25% para renda per capita familiar maior que 1,5 salários mínimos, e dentro de cada grupo de renda a proporção demográfica de pretos, pardos e indígenas somados (Feres Júnior et al, 2013; Daflon, Feres Júnior, Moratelli, 2014; Eurístenes, Feres Júnior, Campos, 2016).

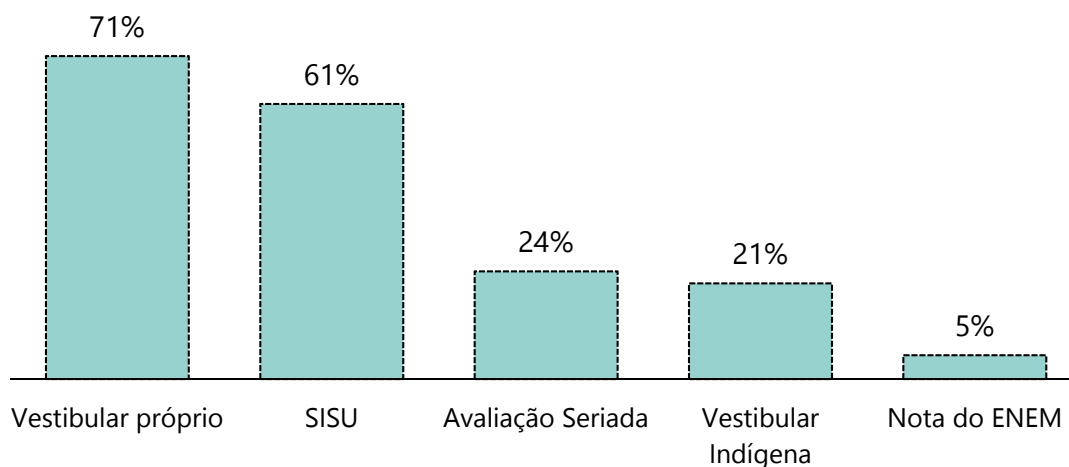
A região Norte, que tem a maior proporção de PPIs do país e, portanto, o maior percentual de reservas nas federais é a que mais destoa quando comparamos as reservas diminutas das estaduais. Novamente nas regiões costeiras notamos um padrão comum: as reservas na estaduais são aproximadamente 50% do valor das reservas nas federais. A região Centro-Oeste destoa das outras, pois suas estaduais têm no agregado reservas superiores à das federais, 27,2% contra 22%.

Sistema de Seleção Unificada (SiSU) nas estaduais

O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) foi criado pelo Ministério da Educação em 2010 com o intuito de unificar os processos seletivos das universidades brasileiras, que até então se davam por meio de exames de vestibular ou do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou de diferentes fórmulas que combinavam os dois tipos de exames. As universidades que decidem aderir ao SiSU disponibiliza parte ou a totalidade de suas vagas ao sistema, que as oferece a candidatos de todo o país, com a condição que tenham realizado o ENEM e obtido nota maior que zero em redação (Feres Júnior et al, 2013).

Apesar de ter sido criado por um órgão federal, o SiSU é aberto a todas instituições de ensino superior, inclusive universidades estaduais. Em 2016, do total de 38 universidades estaduais, 23 (61%) haviam aderido ao Sistema, enquanto 15 (39%) permaneciam de fora.

O SiSU permite que as instituições vinculadas realizem outras modalidades autônomas de ingresso. Das 23 estaduais que dele participam, 16 (70%) também utilizam outras modalidades, enquanto 7 instituições (30%) utilizam o SiSU como única forma de ingresso. No gráfico abaixo estão as modalidades de ingresso utilizadas pelas estaduais.

Gráfico 12: Proporção de universidades estaduais de acordo com a modalidade de ingresso em 2016

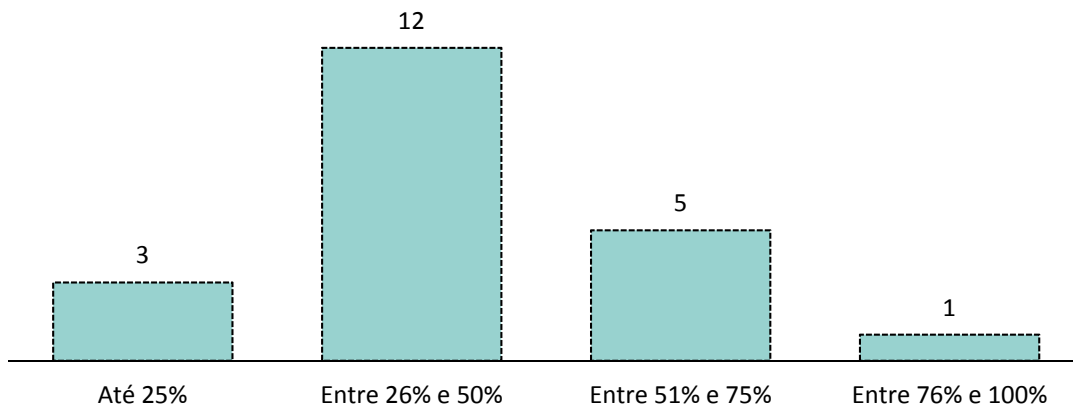
Fonte: GEMAA

Como se pode constatar, apesar de o SISU ter obtido uma boa aceitação junto às universidades estaduais, a maior parte das que aderiram a ele ainda mantém modalidades de ingresso autônomas. No gráfico acima podemos ver como o vestibular tradicional é uma modalidade de ingresso ainda bastante difundida, já que 71% de todas as universidades estaduais o adotam. Por outro lado, o SiSU já se tornou a segunda modalidade de ingresso mais utilizada, passando em larga margem a Avaliação Seriada, terceira modalidade mais adotada (24%).

Das 23 instituições estaduais que adotam o SiSU como modalidade de ingresso, 21 delas (91%) adotam ações afirmativas para essas vagas, enquanto apenas 2 (9%) não têm tais políticas.

No que se refere à magnitude das vagas reservadas pelas instituições no SiSU, a maioria das estaduais reserva entre 26% e 50% das vagas (12), em 3 instituições são reservadas até 25% do total de vagas para o SiSU, enquanto 5 universidades reservam entre 51% e 75% de suas vagas e apenas uma reserva mais de 76%. Em suma, ao contrário de muitas federais que aboliram de vez o vestibular e distribuem todas suas vagas pelo SiSU, as estaduais estão fazendo isso de modo mais conservador, preservando procedimentos tradicionais de ingresso, que são também tradicionalmente reprodutores de desigualdades.

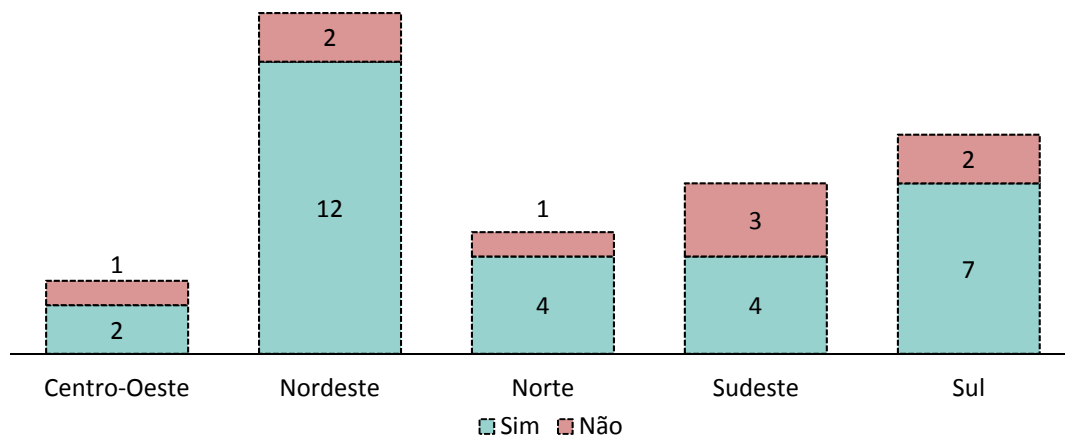
Gráfico 13: Número de universidades estaduais de acordo com percentual de vagas reservadas via SiSU em 2016



Fonte: GEMAA

Por fim, mostramos a distribuição das universidades estaduais que adotaram o SiSU pelas regiões do país, no Gráfico 14

Gráfico 14: Número de universidades Estaduais com SiSU por região do país em 2016



Fonte: GEMAA

Os números, quando desagregados dessa maneira, são muito pequenos para tecermos considerações que sejam minimamente significativas, mesmo em termos de porcentagens.

Considerações finais

As universidades estaduais foram pioneiras na adoção de políticas de ação afirmativas e funcionaram como laboratórios de tais medidas no ensino superior brasileiro. Esse movimento de adoção de políticas de inclusão inaugurou um intenso debate público sobre a necessidade de democratização das universidades brasileiras que conduziram a uma grande mudança cultural como poucas vistas em nosso país. Apesar da intensa oposição que sofreram por setores da academia, da grande mídia e das elites sociais, a ação afirmativa étnico-racial foi conquistando um número crescente de apoiadores ao longo dos anos. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 (ADPF) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no ano de 2012 funcionou como um divisor de águas desse debate, ao proclamar sua constitucionalidade.

As universidades públicas federais começaram mais tarde, mas aos poucos ultrapassaram as estaduais na adoção de políticas de inclusão. Com a aprovação da Lei 12.711 em 2012 elas foram guindadas a um novo patamar e forçadas a praticar um sistema de cotas bem mais inclusivo que a média das estaduais. Nossos levantamentos têm mostrado seguidamente que, enquanto as federais implantaram o novo programa de reservas criado pela Lei no tempo previsto, 4 anos, as estaduais permaneceram num processo um pouco mais lento de incorporação de políticas de ação afirmativa.

Como vimos, o total de vagas reservadas nas universidades públicas estaduais, 33,6%, é bastante inferior àquele das públicas federais, 50%. Mas isso não é tudo, as reservas étnico-raciais são ainda mais tímidas na comparação com seus pares federais. Com a exceção do Centro-Oeste, região com poucas universidades estaduais, as reservas desse tipo correspondem a aproximadamente metade das praticadas nas federais.

Mas o balanço das medidas não é inteiramente negativo. Em relação ao desenho institucional da ação afirmativa nas estaduais, a cota é o método predominante, utilizada por 33 de 34 instituições, seja de forma única ou em conjunto com bônus e acréscimo de vagas. Esse é um dado positivo, pois a cota garante que uma quantidade de vagas determinada será ofertada em cada processo seletivo.

Houve um aumento de 5,7% no total de vagas ofertadas nas universidades estaduais entre 2015 e 2016; no mesmo período as vagas para ampla concorrência cresceram 1,8%, enquanto as vagas reservadas aumentaram em 14,6%. Esse dado demonstra a continuidade de um movimento das universidades estaduais para a democratização de seu corpo discente. Contudo, sabemos que vários estados e seus sistemas universitários ora enfrentam renhida crise financeira. Isso certamente terá um impacto sobre esse processo nos anos vindouros.

Políticas públicas necessitam de acompanhamento para que sejam devidamente aperfeiçoadas. O presente levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais é apenas parte de um esforço maior do Grupo de Estudos Disciplinares da Ação Afirmativa para contribuir com o debate público sobre as políticas de inclusão no ensino superior público no Brasil.

Referências

- 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.
- Eurístenes, Poema; Feres Júnior, João & Campos, Luiz Augusto. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2015). Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, dezembro, 2016, pp. 1-25.
- 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.
- Feres Júnior, João; Daflon, Verônica; Barbarella, 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) “O que são Ações afirmativas?”. Disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>. Acesso em 30 de junho de 2017.

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.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <inep.gov.br/web/microdados>. Acesso em 16 de junho de 2017.

Venturini, Anna Carolina. O Programa de Inclusão Social da USP (INCLUSP). Textos para discussão GEMAA IESP-UERJ, n. 9, 2015, pp. 1-17.

Venturini, Anna Carolina & Feres Júnior, João. Onze anos da ação afirmativa sem cota da UNICAMP. Textos para discussão GEMAA, n. 11, 2016, pp. 1-24.

12 de dezembro de 2017.

Como citar

Feres Júnior, João; Machado, Marcell; Eurístenes, Poema & Campos, Luiz Augusto. (2017), “Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2016)”. *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, pp. 1-30.