

OUTROS TEMAS

AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM PANORAMA ANALÍTICO

VERÔNICA TOSTE DAFLON

JOÃO FERES JÚNIOR

LUIZ AUGUSTO CAMPOS

RESUMO

O artigo analisa as diferentes modalidades de ações afirmativas raciais em vigor nas universidades públicas brasileiras até 2012. A partir de um levantamento das leis e resoluções que regulamentam tais políticas, cruzadas com microdados produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, traçamos um panorama da ação afirmativa no país. Nosso esforço tem por objetivo explicitar os diferentes diagnósticos acerca das desigualdades educacionais no Brasil em que as universidades se baseiam para elaborar suas políticas e investigar de que maneira adotam procedimentos para mitigar iniquidades na admissão aos seus cursos, lidando com o desafio de transformar categorias sociológicas como classe, raça e etnicidade, bem como demandas governamentais e de movimentos sociais em critérios norteadores de políticas públicas.

AÇÃO AFIRMATIVA • DESIGUALDADES RACIAIS • ENSINO SUPERIOR •
POLÍTICAS PÚBLICAS

RACE-BASED AFFIRMATIVE ACTIONS IN BRAZILIAN PUBLIC HIGHER EDUCATION: AN ANALYTICAL OVERVIEW

ABSTRACT

The article analyses current (up to 2012) race-based affirmative actions of various kinds in effect in Brazilian public universities. By drawing on laws and resolutions that regulate such actions, it resorts to microdata from the National Institute for Educational Research to present an overview of affirmative action in the country's public higher education. The aim is to bring out the universities' various diagnoses on education inequality on which they rely to define their student selection policies, and expose the procedures they adopt to lessen inequality, facing the challenge of transforming sociological categories such as class, race and ethnicity into public policy criteria, while dealing with demands from both government and social movements.

AFFIRMATIVE ACTION • RACIAL INEQUALITIES • HIGHER EDUCATION •
PUBLIC POLICY

ACCIONES RACIALES AFIRMATIVAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA BRASILEÑA: UN PANORAMA ANALÍTICO

RESUMEN

El artículo analiza las distintas modalidades de acciones afirmativas raciales vigentes en las universidades públicas brasileñas hasta el 2012. A partir de un levantamiento de las leyes y resoluciones que reglamentan dichas políticas, cruzadas con microdatos producidos por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, trazamos un panorama de la acción afirmativa en el país. Nuestro esfuerzo se destina a explicitar los diferentes diagnósticos acerca de las desigualdades educativas en Brasil en los que se basan las universidades para elaborar sus políticas e investigar de qué manera adoptan procedimientos para mitigar las desigualdades en la admisión a sus cursos, enfrentando el desafío de transformar categorías sociológicas como clase, raza y etnicidad, así como demandas gubernamentales y de movimientos sociales, en criterios que orienten las políticas públicas.

ACCIÓN AFIRMATIVA • DESIGUALDADES RACIALES • EDUCACIÓN
SUPERIOR • POLÍTICAS PÚBLICAS

A PESAR DE TRANSCORRIDOS QUASE DEZ ANOS da implantação das primeiras políticas de ação afirmativa em universidades brasileiras, ainda não há um balanço sistemático sobre essas medidas. Com a aprovação da Lei n. 12.711, em 29 de agosto de 2012, que criou uma política de reserva de vagas para alunos de escola pública, pretos e pardos e indígenas em todo o sistema de educação superior e ensino médio federal, a realidade das políticas de ação afirmativa no país tende a se alterar significativamente. Isso torna ainda mais premente a tarefa de compreender o que foi feito até agora. As pesquisas disponíveis costumam focalizar experiências específicas e explorar seus resultados de médio prazo (MATTOS, 2006; BRANDÃO, 2007). Alguns relatórios descritivos do quadro mais geral estão disponíveis (HERINGER, 2009), mas ainda são escassos os trabalhos que aliam à compilação desses dados nacionais uma ambição analítica.

Na ausência de um retrato mais abrangente e detalhado da ação afirmativa no Brasil, a tarefa de sumarizar para o público os aspectos procedimentais dessas políticas tem sido deixada para a grande mídia. Esta, com seus critérios próprios de noticiabilidade, produz representações fortemente enviesadas da realidade (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2009; FERES JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON, 2011). Os intelectuais públicos, por sua vez, com frequência se baseiam nessas representações ao formularem crítica ou defesa das políticas de ação afirmativa. Como resultado, boa parte do debate em torno dessas medidas no Brasil se trava hoje em torno de problemas equívocos ou mesmo falsos.

Outra dificuldade que surge quando se tenta traçar um panorama das ações afirmativas se refere ao caráter fragmentado das políticas em voga na educação superior brasileira. Até a aprovação da lei federal antes citada, a ação afirmativa se disseminou pelo país de forma heterogênea, a partir de iniciativas locais, como leis estaduais e deliberações de conselhos universitários.

Diante dessa lacuna, este artigo apresenta os principais resultados de um levantamento das características das ações afirmativas em vigor nos processos seletivos das universidades públicas brasileiras. Ele se baseia numa análise das leis, regimentos e resoluções que instituíram e regulamentaram as ações afirmativas em vigência em mais de 70 das 96 universidades públicas estaduais e federais do país. Os dados foram coligidos por nosso grupo de pesquisa e constituem um esforço de traçar um panorama do atual estado das políticas de inclusão no ensino superior público. Entre as variáveis pesquisadas, intentamos estabelecer qual tipo de norma que regulamenta essas políticas, os seus principais beneficiários, critérios de seleção e potencial inclusivo, bem como o perfil regional e acadêmico das instituições que as adotam.

Diversas abordagens podem ser adotadas na avaliação de políticas públicas. De modo esquemático, é possível afirmar que o procedimento preliminar é de caráter diagnóstico, isto é, compreende a identificação e discussão do problema que dá origem a uma determinada política. Uma segunda abordagem, denominada análise *ex-ante*, concentra-se na avaliação da concepção e procedimentos dessa política, salientando sua viabilidade, consistência e coerência diagnóstica. Os passos seguintes consistem no monitoramento de sua execução e, por fim, na compilação e análise de dados a respeito dos seus resultados (análise *ex-post*) (CALSING, 1993).

Por meio de análise documental, investigaremos de que maneira cada universidade negocia e elabora procedimentos para mitigar as iniquidades existentes em seus processos de admissão, lidando com o desafio de transformar categorias sociais como classe, raça e etnicidade em critérios norteadores de políticas públicas de inclusão. Trata-se, portanto, de uma análise de desenho institucional *ex-ante*, isto é, que focaliza aspectos procedimentais e diagnósticos das políticas públicas em relação a dados sobre os problemas que elas visam a mitigar.

Os dados de que dispusemos para produzir as análises são as 11 leis estaduais e 77 resoluções de conselhos universitários que instituíram as políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais e federais brasileiras, totalizando 88 documentos. Optamos por esses documentos por serem mais exaustivos do que os editais dos vestibulares na exposição das razões, procedimentos e objetivos dessas medidas e por refletirem seu processo de concepção. As informações foram organizadas no *software* Sphinx e tabuladas no SPSS. Esses dados foram

posteriormente cruzados com alguns números da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar – PNAD – e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep – do Ministério da Educação. O cruzamento entre os dados sobre as políticas de ação afirmativa e os dados sobre a magnitude do vestibular de cada instituição ou as características populacionais de cada região brasileira nos permitiu estimar, ainda que de forma preliminar, a proporção de vagas reservadas pelas políticas.

Procuraremos produzir uma análise dos programas de ação afirmativa tendo como eixo principal a coerência entre diagnóstico, objetivos e procedimentos das próprias políticas, procurando, assim, oferecer contribuições para o aperfeiçoamento dessas medidas. Porém, analisar a viabilidade de uma política pública é tanto na questão de ordem técnica, de natureza instrumental, como uma questão moral (FIGUEIREDO, 1997). Por esse motivo, as análises que se seguem buscarão eventualmente articular a engenharia das ações afirmativas em vigor e os seus argumentos de justificação moral.

Na primeira parte, discutiremos os aspectos conceituais que caracterizam a ação afirmativa, bem como alguns dados contextuais que fomentaram a difusão de tal política no mundo. Em seguida, passamos ao objeto do artigo, a saber, as características gerais das políticas. Finalmente, resumimos algumas considerações sugeridas pelas análises anteriores.

AÇÃO AFIRMATIVA: CONCEITO E CONTEXTO

Em termos genéricos, as ações afirmativas são definidas como medidas redistributivas que visam a alocar bens para grupos específicos, isto é, discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica e/ou cultural passada ou presente (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2006). Agrupados sob essa denominação encontram-se procedimentos distintos que visam a mitigar desigualdades e que, não raro, atendem a reivindicações coletivas, como distribuição de terras, de moradias, medidas de proteção a estilos de vida ameaçados e políticas de identidade.

A ação afirmativa se diferencia das políticas antidiscriminatórias puramente punitivas por atuar em favor de coletividades discriminadas e indivíduos que potencialmente são discriminados, podendo ser entendida tanto como uma prevenção à discriminação quanto como uma reparação de seus efeitos. Políticas antidiscriminatórias puramente punitivas só se preocupam em coibir comportamentos e práticas que promovam discriminação, sem contudo cuidar da elevação das condições de vida de grupos e indivíduos discriminados.

No Brasil tais políticas foram adotadas somente a partir do processo de redemocratização do país, quando diferentes grupos e

organizações sociais, antes silenciados pelo regime autoritário, passaram a demandar direitos abertamente. Amplamente documentadas a partir dos estudos de mobilidade social de Hasenbalg (1979) e Silva (1978), as desigualdades raciais passam a ganhar cada vez mais visibilidade pública e governamental no final dos anos 1990, em especial depois da divulgação de análises feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (PAIVA; 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 pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Os casos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF – foram os primeiros a chamar a atenção da grande imprensa e da opinião pública. Em um primeiro momento, essas duas universidades reservaram 40% das vagas para a “população negra e parda”, de acordo com os termos da Lei Estadual n. 3.708, de 9 de novembro de 2001. A medida, no entanto, não foi a primeira a alterar o sistema de seleção para ingresso em ambas as universidades. Antes disso, em 28 de dezembro de 2000, já havia sido sancionada a Lei n. 3.524, que havia instituído 50% das vagas nas universidades estaduais para alunos de escolas públicas. No primeiro vestibular sob esse sistema, em 2003, portanto, 90% das vagas estariam destinadas ao sistema de cotas. As universidades, no entanto, decidiram introduzir as cotas raciais dentro das cotas para estudantes egressos da rede pública.

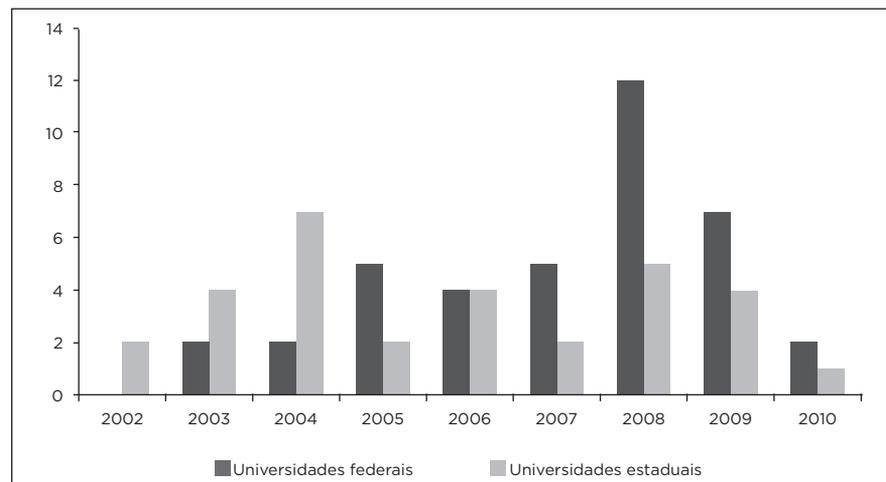
Em resposta às críticas que se seguiram ao episódio, as leis estaduais n. 4.151, de 2003, e n. 5074, de 2007, alteraram a proporção e distribuição das vagas reservadas, instituindo 20% para alunos oriundos da escola pública, 20% para “candidatos negros” e 5% para pessoas com deficiência, indígenas e filhos de policiais civis e militares, de bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. Os candidatos que optam pelas cotas têm ainda que atender a um critério de carência socioeconômica. Inicialmente a UERJ e a UENF não exigiam que os candidatos que concorriam pelas cotas para “negros” comprovassem baixa renda, e isso suscitou críticas em torno da possibilidade de o sistema beneficiar uma “classe média negra”.

UM RETRATO DA AÇÃO AFIRMATIVA

Ainda que as universidades estaduais tenham tomado a dianteira na implementação de políticas de ação afirmativa, nos últimos anos as

universidades federais têm acelerado a adoção desses procedimentos. Entre as 70 universidades públicas que hoje adotam essas medidas, de um total de 96, são estaduais 44% e federais, 56%. Destaca-se nesse sentido o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni –, instituído pelo Decreto n. 6.096, em 24 de abril de 2007, que tem como uma das principais diretrizes que as universidades contempladas desenvolvam “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (BRASIL, 2007a). Só em 2008, 42 universidades aderiram ao plano já no primeiro semestre e outras 11 no segundo semestre. Não parece coincidência o fato de 2008 ter sido o ano em que mais universidades federais aderiram aos programas de ação afirmativa: 68% das universidades federais contempladas pelo Reuni têm hoje essas medidas.

GRÁFICO 1
NÚMERO DE UNIVERSIDADES ESTADUAIS E FEDERAIS (N=70) QUE ADOTARAM AÇÕES AFIRMATIVAS NO DECORRER DOS ANOS



Fonte: Elaboração dos autores.

Soma-se a isso o fato de a maior parte das iniciativas de aplicação de medidas de ação afirmativa (77%) partir dos próprios conselhos universitários. As demais 23% resultaram de leis estaduais e incidem sobre as universidades estaduais. A pesquisa qualitativa de Paiva e Almeida (2010), com gestores de dez universidades públicas praticantes de ações afirmativas, oferece um panorama dos processos de implantação dessas políticas a partir da avaliação dos seus próprios protagonistas. Os processos internos de demandas pelas políticas variaram muito caso a caso. Em algumas universidades, os movimentos sociais locais passaram a se organizar em reivindicações específicas; em outras, a organização de docentes dentro do *campus* foi decisiva; em outras, ainda, os núcleos de estudo afro-brasileiros já existentes passaram a ter maior voz; por último, ações inicialmente isoladas de

profissionais que passaram a questionar a falta de diversidade em suas universidades foram decisivas para levar a cabo o programa (PAIVA; ALMEIDA, 2010, p. 86).

Diante da dificuldade de incluir as cotas no Estatuto da Igualdade Racial, ou de aprovar uma lei, o que só viria a acontecer no ano de 2012, o Governo Federal parece ter optado por evitar um confronto direto com os opositores da ação afirmativa, sem, no entanto, se furtrar à criação de fortes incentivos institucionais para a proliferação dessas medidas, tais como programas de bolsas, recursos para universidades que as implementassem e apoio a projetos de lei que as regulamentassem (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2011; LIMA, 2010). Nesse sentido, o Governo Federal procurou avançar as metas de inclusão na universidade em colaboração com os gestores das universidades federais. Concomitantemente, a mobilização do Movimento Negro atuou localmente no convencimento dos gestores das universidades e câmaras estaduais a adotar políticas de inclusão, com graus variáveis de sucesso (GUIMARÃES, 2007; PAIVA; ALMEIDA, 2010).

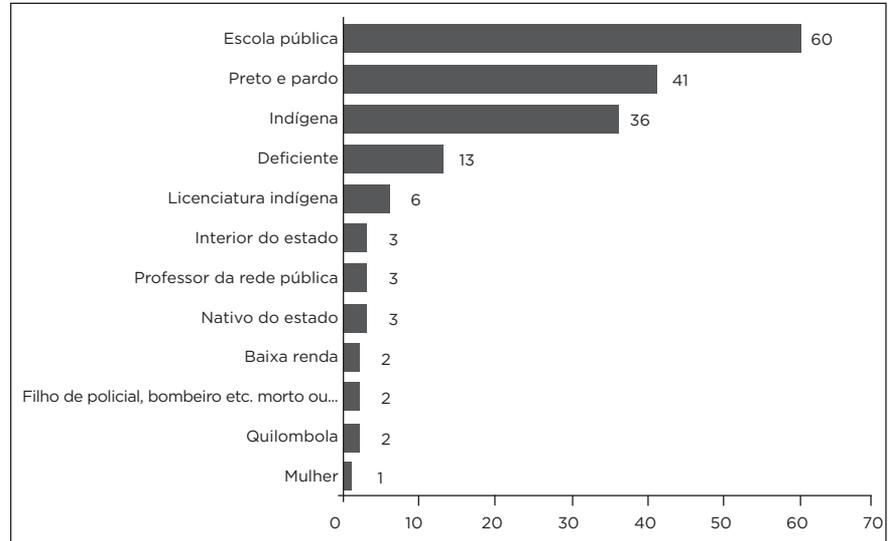
Entre as vantagens do caráter descentralizado de uma política pública costuma-se enumerar a contribuição dos membros das instâncias locais com uma experiência técnica de primeira mão e a não sujeição das políticas públicas a regras que ignoram as particularidades locais. Podemos, no entanto, ressaltar algumas desvantagens da falta de integração entre essas iniciativas, que vão desde a dificuldade de publicizar essas medidas para os potenciais beneficiários, bem como a ausência de critérios claros e de comum conhecimento para a fruição do benefício, até problemas concernentes à concepção, planejamento e execução das políticas.

BENEFICIÁRIOS

Outro aspecto da ação afirmativa na universidade brasileira que não pode deixar de ser comentado é a gama de grupos contemplados. Nosso levantamento demonstra que os alunos egressos de escola pública despontam como os maiores alvos dessas políticas: 60 das 70 universidades com sistemas de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas (85%) visam a esse grupo. Em segundo lugar vêm os pretos e pardos (denominados “negros” em alguns programas), em 40 universidades – isto é, 58% das que têm ações afirmativas. Em terceiro, os indígenas, em 51% dessas universidades. Em quarto e quinto, vêm os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena e, por fim, outros grupos compostos por nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, pessoas de baixa renda, pessoas originárias de

comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres.

GRÁFICO 2
NÚMERO DE UNIVERSIDADES (N=70) DE ACORDO COM O TIPO DE
BENEFICIÁRIO DAS SUAS RESPECTIVAS AÇÕES AFIRMATIVAS



Fonte: Elaboração dos autores.

É importante reafirmar, portanto, que são os alunos egressos de escola pública os maiores beneficiários da onda de políticas de ação afirmativa que atingiu a universidade brasileira a partir de meados de 2002, seguidos pelos pretos e pardos e indígenas. É possível sugerir que a opção preferencial por esse primeiro grupo de beneficiários vincula-se a aspectos estruturais da educação no Brasil: enquanto as melhores instituições de ensino básico são privadas, as instituições de ensino superior de maior qualidade são gratuitas e financiadas pelo Estado. Essa 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. Ademais, uma série de outros fatores extraescolares produzem desvantagens educacionais para os estudantes oriundos do ensino público médio e fundamental (DAMIANI, 2006).

No entanto, a preferência pelas ações afirmativas sociais é, além disso, possivelmente a expressão de certa resistência de alguns setores da sociedade brasileira em admitir a modalidade das ações afirmativas raciais, considerando tratar-se de uma nação que por muito tempo teve como um dos seus pilares identitários a ideia de “democracia racial”. Como registraram Paiva e Almeida (2010), parece haver uma sensibilidade maior entre os membros da comunidade universitária à questão da pobreza do que à da desigualdade racial, o que frequentemente resulta na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários.

Ao contrário do que postulam aqueles que defendem políticas estritamente sociais, a sobreposição entre negritude e pobreza não necessariamente torna a ação afirmativa baseada exclusivamente na classe um mecanismo eficaz de inclusão de grupos étnico-raciais discriminados. Darity, Deshpande e Weisskopf (2011) sustentam que o critério socioeconômico não é forçosamente a melhor forma de promover a integração racial, mesmo quando há forte convergência entre raça e classe. A partir de um modelo aplicado aos casos dos Estados Unidos e Índia, verifica-se que a adoção dos critérios de classe ou de raça/casta/etnicidade conduz a resultados muito distintos. No primeiro caso, isto é, quando as ações afirmativas baseiam-se apenas no critério da renda familiar, o número de potenciais beneficiários provenientes dos grupos étnico-raciais discriminados cai substantivamente e se eleva o percentual de potenciais beneficiários de grupos que não sofrem discriminação. No segundo caso, o objetivo de dessegregar as elites, pela admissão de membros de grupos discriminados, é atingido de forma mais eficaz. A análise procura demonstrar que a substituição de políticas baseadas em raça e etnicidade por políticas que utilizam apenas o critério de renda pode inclusive agravar a discriminação do grupo étnico-racial visado, uma vez que são excluídos do benefício justamente aqueles indivíduos que melhor poderiam se qualificar para as vagas ofertadas (DARITY; DESHPANDE; WEISSKOPF, 2011).

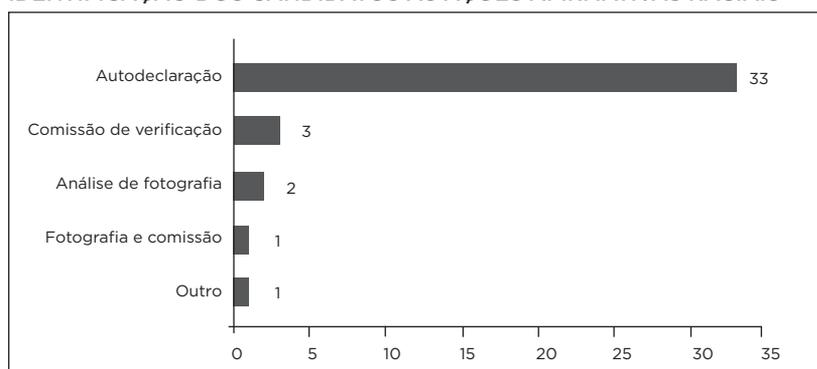
IDENTIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS

Um dos pontos mais explorados na controvérsia midiática acerca das ações afirmativas raciais são os procedimentos de definição racial dos candidatos. Entre as universidades que adotam programas de corte racial, há algumas que instituíram comissões de verificação da identidade racial dos candidatos como um meio de evitar “fraudes”. Outras adotaram a análise de fotografias e uma universidade combinou os dois procedimentos. Em todos esses casos, o candidato às ações afirmativas raciais ou sua fotografia são avaliados por uma espécie de banca, que pode ou não homologar sua declaração de pertencimento ao grupo beneficiário e, portanto, deferir ou indeferir sua participação no programa.

Esse tipo de procedimento foi largamente censurado por alguns acadêmicos (MAIO; SANTOS, 2005; FRY et al., 2007). A crítica às comissões de homologação da identidade racial se apoia na ideia de que elas constroem o direito individual da autoidentificação. Vale salientar, contudo, que esse tipo de procedimento é adotado por poucas universidades. Como demonstra o gráfico a seguir, 80% das instituições adotam apenas o procedimento de autodeclaração, o que significa que basta o candidato declarar que quer concorrer pelas ações afirmativas raciais no momento da inscrição para ser contemplado pelas cotas ou

bônus no vestibular. São, no total, 6 as universidades que lançam mão das comissões de verificação racial ou da análise de fotografias. Dessas 6 universidades, a Universidade de Brasília – UnB –, a Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG – e a Universidade Federal do Paraná – UFPR – utilizam comissão de verificação racial; a Universidade Estadual do Piauí – UESPI – e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS – usam a análise de fotografias, e a Universidade Federal do Maranhão – UFMA – utiliza os dois procedimentos.

GRÁFICO 3
NÚMERO DE UNIVERSIDADES (N=40) DE ACORDO COM A FORMA DE IDENTIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS



Fonte: Elaboração dos autores.

A autoidentificação parece ser preferível às medidas de aferição racial como as comissões e exame de fotografias por respeitar os direitos individuais e por haver evidências empíricas de que os casos de fraude são residuais. De acordo com os dados da UnB, o percentual de casos de identificação racial não corroborada por terceiros não passa de 5%. Ademais, a combinação do critério racial com outros critérios de controle de origem de classe (escola pública ou renda) garantem que a imensa maioria dos cotistas pertença a grupos sub-representados, diminuindo assim a importância das eventuais fraudes (GUIMARÃES, 2005, p. 217).

CRITÉRIOS DE CORTE

É interessante atentar para o fato de que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos e da Índia, adotam-se frequentemente combinações de critérios de classe e raça na mesma instituição. Em um grande número de universidades, essas duas modalidades são combinadas, de maneira a contemplar tanto beneficiários de baixa renda e/ou provenientes do ensino público, como também candidatos pretos, pardos e indígenas – ainda que atualmente o percentual total de vagas reservadas segundo o critério de classe supere aquelas alocadas de acordo com o critério de cor.

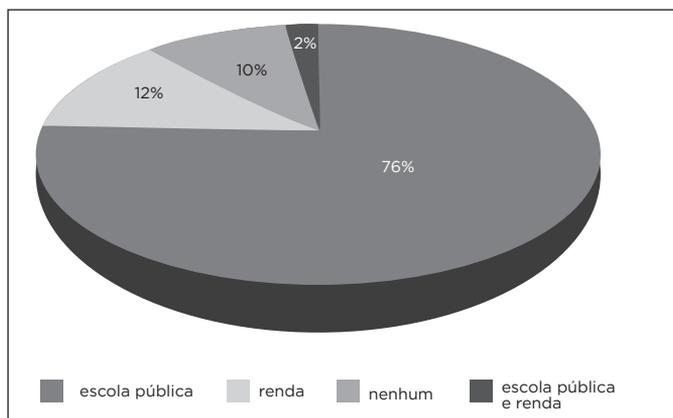
Esse tipo de engenharia institucional pode contribuir tanto para concretizar a missão pública da universidade brasileira, qual seja, a de

se constituir em um espaço plural, como também para aumentar a aceitação das ações afirmativas raciais perante a opinião pública, uma vez que não apenas os candidatos pretos e pardos, mas também os candidatos pobres, são beneficiados. Essa opção, vale salientar, foi descrita por gestores universitários como uma “medida conciliatória” entre as demandas por inclusão racial trazidas à universidade por atores sociais diversos e a comunidade universitária (PAIVA; ALMEIDA, 2010).

Por fim, resta analisar os critérios de hipossuficiência aplicados aos próprios candidatos às ações afirmativas raciais. Assim como na Índia, que estabeleceu em seu programa nacional de ação afirmativa uma renda máxima para os membros das Other Backward Classes, categoria que reúne diversas castas discriminadas, a maioria das universidades brasileiras (90%) que praticam ações afirmativas raciais estipula algum critério de corte socioeconômico. A intenção é excluir do benefício candidatos de grupos desprivilegiados que pertençam às classes média ou alta.

Como demonstra o Gráfico 4, 76% das universidades exigem dos estudantes contemplados pelas ações afirmativas raciais que provenham de escolas públicas, o que no Brasil funciona de modo geral como indicativo de carência socioeconômica. Outras 12% exigem dos candidatos comprovação de baixa renda e uma combina os dois procedimentos.

GRÁFICO 4
DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DAS UNIVERSIDADES (N=40),
SEGUNDO O CRITÉRIO DE CORTE SOCIOECONÔMICO
APLICADO ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS



Fonte: Elaboração dos autores.

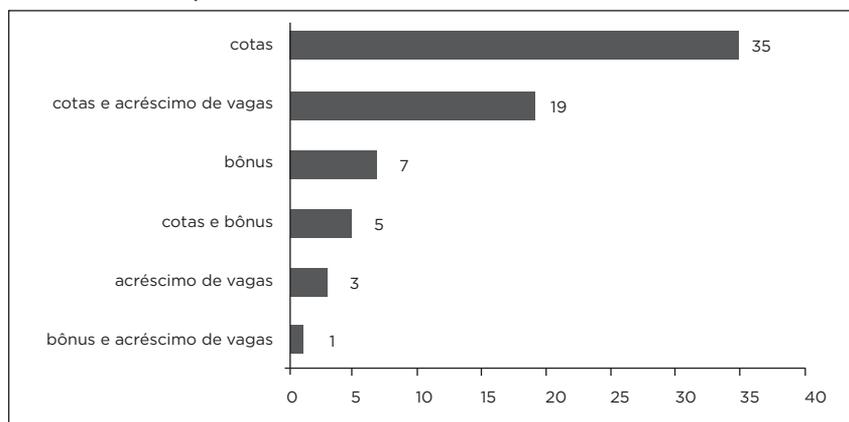
É importante fazer um uso parcimonioso de critérios como o de baixa renda, uma vez que o acesso à educação superior demanda um acúmulo mínimo de recursos econômicos e culturais. Não é realista imaginar que serão os mais pobres entre os pobres que irão se beneficiar da ação afirmativa. Desse modo, o uso indiscriminado e pouco cuidadoso do critério de corte de renda pode acabar excluindo do benefício justamente aqueles segmentos sociais com mais chance de serem bem-sucedidos,

mas que necessitavam da vantagem adicional proporcionada pela medida para poderem ser incluídos (DESHPANDE, 2006). A exigência de renda muito baixa pode inclusive resultar no não-preenchimento das vagas destinadas a beneficiários de grupos desprivilegiados, como demonstram relatos de gestores e estudos empíricos acerca das cotas para pretos e pardos e deficientes na UERJ e UENF (PAIVA; ALMEIDA, 2010). Alguns exemplos dos limites de renda são: no Estado do Rio de Janeiro, a UERJ e UENF estabeleceram R\$ 960,00 de renda familiar *per capita*, e o Centro Universitário Estadual da Zona Oeste – UEZO –, R\$980,00; a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG –, 1,5 salário mínimo (cerca de R\$820,00 em 2011) de renda familiar *per capita*.

MECANISMO DE INCLUSÃO

Outro aspecto importante a ser considerado é a própria denominação das políticas de ação afirmativa que se tornou comum no debate público: “cotas”. Ainda que essa seja a modalidade mais comum, nem todos os programas seguem de fato esse modelo. Entre as 70 universidades brasileiras que hoje têm algum programa de ação afirmativa, 35 (50%) aplicam exclusivamente o sistema de cotas, isto é, estipulam uma quantidade de vagas a ser reservadas para os beneficiários do programa. Outras 7 universidades oferecem uma bonificação no vestibular para conferir uma vantagem adicional aos candidatos que atendem a determinados critérios – como serem egressos de escola pública ou autodeclarados pretos e pardos. Dos programas, 3 adotam ainda exclusivamente o acréscimo de vagas aos seus cursos e as reservam para candidatos desprivilegiados. As demais universidades combinam esses três procedimentos: cotas, bônus e acréscimo de vagas.

GRÁFICO 5
NÚMERO DE UNIVERSIDADES (N=70) DE ACORDO COM O MECANISMO DE INCLUSÃO DA AÇÃO AFIRMATIVA

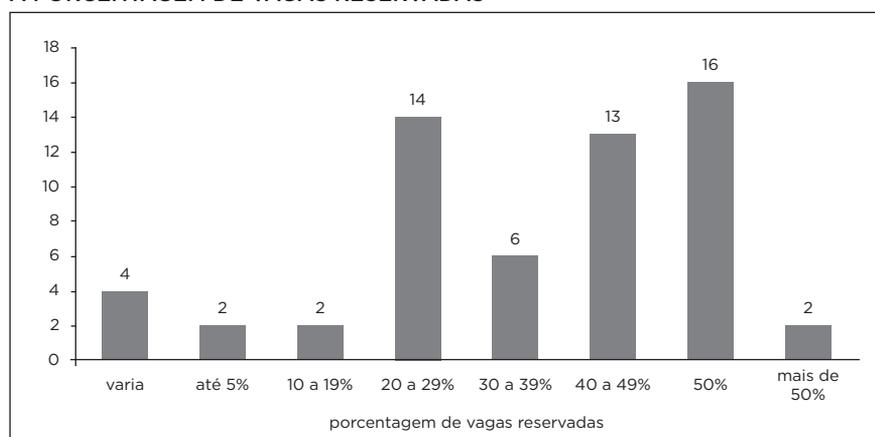


Fonte: Elaboração dos autores.

Se agruparmos os dados, vemos que a modalidade cotas é de longe a mais comum. É importante ressaltar que as feições assumidas pela ação afirmativa no ensino superior brasileiro são fortemente vinculadas ao modelo que se consagrou como praticamente a única forma legítima de ingresso na universidade, o vestibular. Nesse sentido, a ação afirmativa tem sido aplicada sem mudanças significativas nos procedimentos de admissão à universidade, o que significa que, no caso das cotas, a competição se dá pelo rendimento nas provas do vestibular dentro de cada grupo beneficiário. No caso do sistema de bonificação, os candidatos contemplados pela ação afirmativa recebem pontos extras nas provas do vestibular que permitem que algumas pessoas de grupos sociais desprivilegiados tenham suas notas finais elevadas e possam assim ingressar em cursos universitários.

Outro dado interessante é o percentual de vagas que são redistribuídas pelos programas de ação afirmativa nas 59 universidades que adotam a modalidade das cotas. Nossa pesquisa revela que a grande maioria dos programas se concentra na faixa que vai de 20% a 50% das vagas, e somente 2, de um total de 59, ultrapassam 50%:

GRÁFICO 6
NÚMERO DE UNIVERSIDADES QUE ADOTAM COTAS (N=59) DE ACORDO COM A PORCENTAGEM DE VAGAS RESERVADAS



Fonte: Elaboração dos autores.

De acordo com Weisskopf (2004), uma das características definidoras das políticas de ação afirmativa no que diz respeito aos seus procedimentos é se elas assumem a forma de cotas ou de vantagem adicional [*preferential boosts*]. 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. Este último é o caso das ações afirmativas nos Estados Unidos, cuja Suprema Corte decidiu em 1978, na ação *Regents of the University of California v. Bakke*, proibir a modalidade das cotas, embora tenha mantido a utilização da raça como um critério legítimo, entre outros, a ser considerado na admissão às universidades.

Formalmente e em tese os dois sistemas podem ser equivalentes. Basta que o bônus seja calculado para resultar no mesmo número de vagas que seriam preenchidas pela modalidade das cotas, para que não haja diferenças substantivas. Contudo, mantidas a proporção da cota e a magnitude do bônus ao longo do tempo, as diferenças emergem: o sistema de bônus garante que a distância entre o desempenho dos beneficiários e dos não-beneficiários mantenha-se constante. Ou seja, os beneficiários sempre terão o mesmo grau de vantagem em relação aos não-beneficiários. Porém, a proporção dos selecionados pela ação afirmativa pode variar em cada processo seletivo. No sistema de cotas, por outro lado, a proporção de beneficiários mantém-se constante, enquanto a diferença de desempenho dos cotistas e dos não-cotistas pode variar consideravelmente.

Outra diferença entre o sistema de bônus e o sistema de cotas se refere à distribuição dos beneficiários nos diferentes cursos universitários. Cursos de maior prestígio acadêmico e mercadológico costumam apresentar uma concorrência mais acirrada e, portanto, barram uma quantidade maior de candidatos em desvantagem social. Se comparados a cursos menos concorridos, as graduações em medicina, direito ou engenharia apresentam menor quantidade de negros, pobres e oriundos de escolas públicas (GRIN, 2003). Tendo em vista que os adicionais fornecidos pelos sistemas de bônus não variam de acordo com a competitividade de cada curso, esse sistema tende a concentrar os beneficiários das ações afirmativas nos cursos menos concorridos, falhando, portanto, em incluir candidatos desfavorecidos nos cursos de elite. O sistema de cotas fixas e por cursos tende a evitar essa defasagem.

PERFIL DAS INSTITUIÇÕES COM AÇÃO AFIRMATIVA

É frequente a impressão de que os programas de ação afirmativa das universidades públicas formam um bloco monolítico, graças à ênfase dada a alguns casos similares no debate público (FERES JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON, 2011). Nosso levantamento delinea as medidas atualmente em vigor nas universidades públicas em sua pluralidade e matizes regionais. Como é possível verificar na tabela a seguir, as políticas de ação afirmativa em universidades públicas estão distribuídas por todo o território nacional de maneira bastante homogênea, com exceção da região Norte, que apresenta o mais baixo índice (35,7%).

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DAS UNIVERSIDADES COM AÇÃO AFIRMATIVA,
SEGUNDO A REGIÃO

REGIÃO	UNIVERSIDADES		
	Total	Com ação afirmativa	
Norte	14	5	36%
Nordeste	27	22	82%
Centro-Oeste	7	7	100%
Sudeste	28	23	82%
Sul	20	13	65%

Fonte: Elaboração dos autores.

A constatação de diversos tipos de sub-representação se consubstancia nas políticas voltadas para grupos específicos de acordo com realidades regionais. Em universidades do norte do Brasil, por exemplo, a ação afirmativa para indígenas e egressos de escola pública é a modalidade mais comum, embora as políticas de corte racial não estejam de todo ausentes. No Nordeste, ainda que o maior foco das políticas seja o aluno de escola pública, há uma preocupação em beneficiar estudantes nativos dos estados em que as universidades se localizam, bem como candidatos pretos e pardos, indígenas e quilombolas. Trata-se da região que pratica a ação afirmativa para o mais diverso repertório de beneficiários. No Centro-Oeste, o foco recai mais fortemente sobre candidatos indígenas e pretos e pardos, enquanto no Sudeste são os alunos egressos de escolas públicas os maiores beneficiários da ação afirmativa. Por fim, no Sul essa política procura atingir mais fortemente os estudantes da rede pública e indígenas, estes últimos em especial nas universidades mais próximas às suas comunidades.

TABELA 2
NÚMERO DE PROGRAMAS DE AÇÃO AFIRMATIVA (N=70), SEGUNDO O TIPO
DE BENEFICIÁRIO E A REGIÃO DA UNIVERSIDADE

BENEFICIÁRIOS DAS UNIVERSIDADES	REGIÃO				
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Escola pública	4	20	4	23	9
Negro	3	12	6	13	7
Indígena	4	7	5	10	10
Deficiente	1	3	1	5	3
Licenciatura indígena	1	1	2	1	1
Nativo do estado	1	2	-	-	-
Professor da rede pública	-	1	-	2	-
Interior do estado	-	3	-	-	-
Quilombola	-	2	-	-	-
Filho de policial etc.	-	-	-	2	-
Baixa renda	-	-	-	-	2
Mulher	-	1	-	-	-

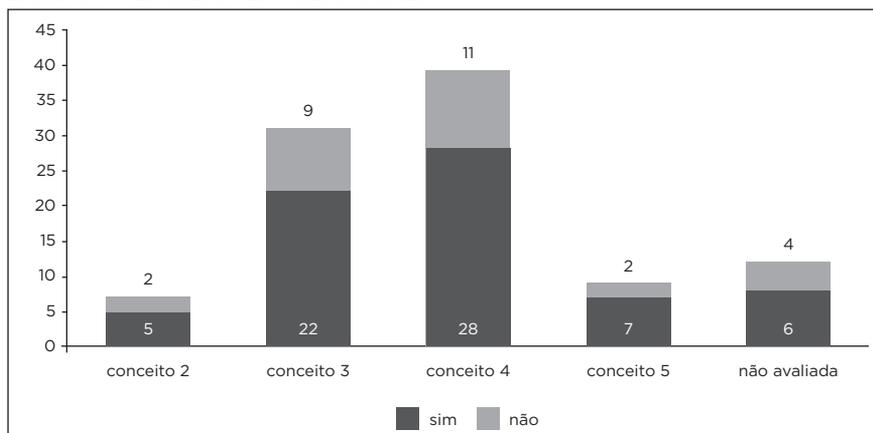
Fonte: Elaboração dos autores.

É preciso salientar ainda que a maioria das universidades brasileiras, que tem programas de ação afirmativa, abrange mais de um grupo de beneficiários. Embora o debate público se concentre quase que exclusivamente nos programas para negros (FERES JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON, 2011), o número de programas para esse grupo é muito próximo do número de programas de ação afirmativa para indígenas (41 e 36, respectivamente), ainda que a magnitude da reserva privilegie a inclusão de negros. Além disso, nenhuma universidade brasileira atualmente aplica um programa de ação afirmativa que contemple apenas candidatos negros: 37 das 41 universidades que adotam medidas de inclusão para esse grupo têm também programas de ação afirmativa para alunos de escolas públicas, além de outros beneficiários (indígenas deficientes etc.). As demais (UEMS, UnB e Universidade do Estado do Mato Grosso – UNEMAT) têm programas para indígenas ou formação de professores para comunidades indígenas. Em síntese, onde é aplicada, a ação afirmativa “racial” sempre vem acompanhada de outras políticas de inclusão e quase sempre vem associada à ação afirmativa “social”.

A partir desses dados, é possível verificar ainda a relação entre a forma pela qual as universidades são avaliadas e a adoção de políticas de inclusão. É importante investigar a hipótese de que universidades com mais tradição e melhor desempenho em exames nacionais possam apresentar mais reservas em relação aos programas de ação afirmativa, considerando-se que no debate público no Brasil é muito frequente o argumento de que esses programas diminuem a qualidade do ensino (FERES JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON, 2011). Por esse motivo, cruzamos os conceitos obtidos pelas universidades públicas no exame nacional promovido pelo Inep com os dados acerca da proporção de vagas reservadas nos vestibulares.

Trata-se do Índice Geral de Cursos da Instituição – IGC – 2008, que avaliou o desempenho dos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade –, bem como o corpo docente, a infraestrutura e a organização didático-pedagógica da universidade durante o triênio 2006-2007-2008. O resultado final foi expresso em valores contínuos, que vão de 0 a 500, e em faixas, de 1 a 5. Vale lembrar que duas instituições (Universidade de São Paulo – USP – e Universidade Estadual de Campinas – Unicamp) não participaram da avaliação, por discordarem da metodologia adotada. Contudo, como ambas as universidades ocupam as 1ª e 4ª posições no Webometrics Ranking Web of World Universities relativas à América Latina,¹ ficando à frente de todas as universidades (com uma exceção) que obtiveram conceito 5 no IGC, tomamos a liberdade de atribuir-lhes o conceito máximo para incluí-las na análise.

¹ Disponível em: <http://www.webometrics.info/en/Americas/Latin_America>. Acesso em: mar. 2013.

GRÁFICO 7**ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA EM RAZÃO DA QUALIDADE DO ENSINO OFERTADO SEGUNDO O INEP**

Fonte: Dados do Inep (BRASIL, 2013).

Os dados obtidos parecem indicar que não há uma maior resistência das universidades mais bem avaliadas em relação à ação afirmativa, pois em todas as faixas há um número expressivo de universidades com programas dessa natureza. Contudo, para refinar a análise é pertinente incluir dados não apenas acerca da adoção ou não da ação afirmativa, mas também da magnitude desses programas. Ou seja, é preciso investigar em que medida as universidades mais bem avaliadas destinam menos ou mais vagas para seus eventuais cotistas. Para tal, a próxima seção levará em conta não somente a quantidade de universidades com ações afirmativas, mas também algumas estimativas preliminares das vagas reservadas atualmente pelas ações afirmativas.

POTENCIAL INCLUSIVO DAS COTAS

Para analisar a magnitude do benefício, definida como a proporção de postos disponibilizados para os beneficiários, cruzamos os dados de que dispomos acerca do percentual de vagas reservadas nos programas de ação afirmativa com os microdados do Inep, que proporcionam informações sobre o número de vagas oferecidas nos vestibulares das universidades.

É legítimo supor, por exemplo, que algumas universidades adotem programas de baixo potencial inclusivo, como é o caso do sistema de bonificação da USP, que acrescenta 3% na nota do vestibular para candidatos de ensino médio público. Dados da própria instituição demonstram que nos anos de 2007 e 2008 o Programa de Inclusão Social da USP – Inclusp – foi responsável por incrementos muito tímidos no número de aprovados no vestibular provenientes da educação pública: o aumento foi de 3,2% e 3,6%, respectivamente, em relação

aos percentuais que seriam obtidos sem o programa (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2008).

Outro exemplo é o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp – Paais –, que, de uma média padronizada de 500 pontos, adiciona 30 pontos para candidatos de escolas públicas e mais 10 pontos se esses candidatos forem também pretos, pardos ou indígenas. O Paais apresentou desempenho tímido e irregular: em 2004 ele elevou para 31,4% o número de aprovados provenientes do ensino público em relação ao patamar histórico de 30%, em 2005 para 34,1%, mas esse percentual sofreu declínios acentuados nos anos subsequentes (31,3%, 29% e 29,4% em 2006, 2007 e 2010, respectivamente).²

Apenas em 2011 o percentual foi novamente elevado para 34,2%, o que a Unicamp atribui a mudanças em seu vestibular, tais como a modificação da prova da primeira fase do formato dissertativo para o de múltipla escolha e mudanças no modelo da redação, entre outras alterações, uma vez que o sistema de bonificação em vigência desde 2004 permaneceu intocado (TESSLER, 2006; UNICAMP, 2011). Os casos da USP e da Unicamp demonstram que o sistema de vantagem adicional pode redundar em fracasso caso não sejam estipuladas metas efetivas de inclusão como base de cálculo da magnitude do bônus.

A partir dos percentuais de vagas reservadas, foi possível calcular uma estimativa do número de vagas, atualmente assegurada para alunos provenientes de escolas públicas e candidatos pretos e pardos em regime de cotas nas universidades brasileiras.³ As estimativas apontam alguns resultados interessantes. Atualmente 9,3% das vagas disponíveis nos vestibulares de 1º e 2º semestre das universidades públicas estaduais e federais em todo o Brasil estão reservadas para candidatos pretos e pardos pelo regime de cotas fixas. Esse percentual é de 11,3% para alunos egressos de escolas públicas e de baixa renda. Outros candidatos (indígenas, deficientes etc.) usufruem de reserva de 2% das vagas, desconsiderados os programas de acréscimo de vagas, que, aliás, não apresentam números muito expressivos.

TABELA 3
ESTIMATIVA DO NÚMERO DE VAGAS RESERVADAS PARA CADA MODALIDADE DE COTA

MODALIDADE DE COTA	VAGAS RESERVADAS	
	N	%
Racial	22.289	9,3
Social	27.229	11,3
Outra	4.516	2,0
TOTAL	54.034	22,6

Fonte: Elaboração dos autores de dados do Inep (BRASIL, 2013).

² Infelizmente, não dispomos de dados sobre o sucesso do programa para incluir os candidatos pretos e pardos, mas é de se supor que o incremento não foi significativo.

³ Os cálculos são aproximados e não foram considerados universidades municipais, faculdades, institutos superiores, centros universitários etc. Foram levadas em conta apenas as vagas para cursos presenciais oferecidas em regime regular, isto é, não foram incluídas outras formas de ingresso na universidade, como avaliação seriada ou outros tipos de seleção. Com isso, o cálculo foi feito tendo como base 239.943 vagas oferecidas anualmente nas universidades estaduais e federais (dados de 2008).

É importante salientar ainda que não foi possível considerar no cálculo as 3 universidades que praticam um regime flexível de cotas, estipulando-as de acordo com a demanda no vestibular (Universidade do Estado do Amapá - UEAP -, Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA - e Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT). Por motivos óbvios, o cálculo também não abrange o sistema de bonificação no vestibular, que tem resultado variável de acordo com o desempenho dos candidatos, o que representa 8 programas, entre os quais apenas dois beneficiam candidatos pretos e pardos - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG - e Unicamp. Tampouco pudemos incluir universidades de criação pós-2008, pois os microdados do Inep ainda não as abrangiam. Com isso, no cálculo total foram consideradas 90 das 96 universidades hoje existentes e 55 dos 70 programas de ação afirmativa atualmente em prática.

Pela estimativa de vagas reservadas em cada universidade, foi possível testar a hipótese levantada no fim da seção anterior. Como vimos, as universidades mais bem conceituadas não parecem ser particularmente refratárias às políticas de ação afirmativa. Contudo, resta saber qual a proporção de vagas destinadas à ação afirmativa por essas universidades para, enfim, avaliar em que medida elas de fato aderem à política. E esse cálculo é revelador: pela tabela, percebemos que o percentual de vagas reservadas para a ação afirmativa decresce à medida que o conceito da universidade sobe.

TABELA 4
PORCENTAGEM DE VAGAS RESERVADAS, SEGUNDO O CONCEITO ATRIBUÍDO À UNIVERSIDADE PELO INEP

AVALIAÇÃO INEP	TOTAL DE VAGAS	VAGAS RESERVADAS	PERCENTUAL DE VAGAS RESERVADAS
Conceito 2	13.958	4.249	30,4%
Conceito 3	89.745	21.503,3	24%
Conceito 4	101.421	22.352,5	22%
Conceito 5	25.586	1.413,9	5,5%

Fonte: Elaboração dos autores de dados do Inep (BRASIL, 2013).

Se considerarmos apenas as cotas raciais, verificamos fenômeno semelhante, mas com uma queda ainda mais acentuada do percentual de vagas reservadas nas universidades com conceitos 4 e 5 :

TABELA 5
PORCENTAGEM DE VAGAS RESERVADAS POR COTAS RACIAIS DE ACORDO COM O CONCEITO ATRIBUÍDO À UNIVERSIDADE PELO INEP

AVALIAÇÃO INEP	TOTAL DE VAGAS	VAGAS RESERVADAS	PORCENTAGEM
Conceito 2	13.958	1.833,6	13,1%
Conceito 3	89.745	11.161,4	12,4%
Conceito 4	101.421	7.966	7,9%
Conceito 5	25.586	767,1	3%

Fonte: Elaboração dos autores de dados do Inep (BRASIL, 2013).

Em síntese, embora algumas das universidades de mais prestígio adotem programas de ação afirmativa, elas parecem abraçar com menos entusiasmo as metas de inclusão, estipulando cotas mais reduzidas ou optando pelo sistema de bonificação no vestibular que, como já vimos, tem resultados modestos.

Quanto à distribuição regional das vagas ofertadas pelas cotas raciais e sociais, podemos observar pela tabela a seguir que a Região Sul é a que oferece o mais alto percentual de vagas pelo sistema, privilegiando os alunos de escola pública. Já as regiões Nordeste e

Centro-Oeste foram aquelas que mais se mostraram receptivas às cotas raciais, enquanto o sudeste foi ao mesmo tempo a região que menos reservou vagas tanto de modo geral como para candidatos pretos e pardos.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DE VAGAS OFERTADAS POR
MODALIDADE DE COTA, SEGUNDO A REGIÃO

REGIÕES	MODALIDADE DE COTA			
	Social	Racial	Outra	Total
Norte	8,7%	9,3%	4,7%	22,7%
Nordeste	10,3%	12,3%	0,8%	23,4%
Centro-Oeste	9,6%	13,5%	1,7%	24,9%
Sul	18%	7,6%	0,6%	26,2%
Sudeste	10,4%	5%	2,9%	18,3%

Fonte: Elaboração dos autores de dados do Inep (BRASIL, 2013).

Esses dados não podem ser corretamente interpretados se não considerarmos a composição de cor das populações das diferentes regiões do país e sua correlação com o percentual de cotas raciais. Para esse propósito, calculamos a razão entre o percentual de cotas raciais nas universidades das diferentes regiões do país e a proporção de indivíduos pretos e pardos em cada uma delas, estabelecendo um índice de inclusão racial. Quanto mais perto de 1, mais a proporção dos grupos raciais na universidade se aproxima daquela da população.

TABELA 7
ÍNDICE DE INCLUSÃO RACIAL: COCIENTE ENTRE A PROPORÇÃO DE
VAGAS OFERTADAS POR COTA RACIAL E A PROPORÇÃO DE PRETOS
E PARDOS NA POPULAÇÃO, SEGUNDO A REGIÃO

REGIÕES	PORCENTAGEM		ÍNDICE DE INCLUSÃO RACIAL (A/B)
	Cotas raciais (a)	Pretos e pardos na população (b)	
Norte	9,3%	75,8%	0,12
Nordeste	12,3%	70,8%	0,17
Centro-Oeste	13,5%	57,3%	0,23
Sul	7,6%	20,9%	0,36
Sudeste	5%	42,3%	0,12

Fonte: Elaboração dos autores de dados do Inep (BRASIL, 2013).

Vemos pela tabela que, além de o nível ser baixíssimo em todo o país, novamente a Região Sul se destaca, com um índice de inclusão racial de 0,36, seguida pela Região Centro-Oeste, com 0,23 e Nordeste,

com 0,17. As regiões Norte e Sudeste apresentaram a mesma razão entre a composição racial e o percentual de vagas reservadas: 0,12.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho procuramos apresentar uma análise de caráter exploratório da engenharia institucional das ações afirmativas praticadas no ensino superior público brasileiro até 2012. A partir dos procedimentos adotados pelas diferentes universidades, buscamos antecipar alguns benefícios e desvantagens prováveis sem, contudo, negar que estudos empíricos acerca dos resultados dessas políticas são insubstituíveis.

Em linhas gerais, pudemos observar que não há uniformidade entre as políticas praticadas nas universidades brasileiras, não apenas no tocante a seus aspectos mais superficiais, mas também no seu fulcro, ainda que a tendência futura seja de homogeneização a partir da aplicação da lei federal de cotas. A avaliação dos procedimentos adotados pelas universidades revela uma grande heterogeneidade de experiências que é expressão de diferentes leituras da natureza das desigualdades sociais e raciais no Brasil, dos objetivos atribuídos às ações afirmativas e de diferentes julgamentos acerca da melhor maneira de transformar categorias sociais em instrumentos de políticas públicas. Há, contudo, um inegável movimento geral para tornar o corpo discente universitário mais representativo das características sociodemográficas da população e de reconhecer e valorizar identidades étnicas, ainda que o nível de adesão a esse objetivo varie de universidade, de região para região do país.

As diferentes percepções acerca das desigualdades no Brasil se consubstanciaram em desenhos distintos de políticas de ação afirmativa. Se em um conselho universitário ou assembleia legislativa prevaleceu o entendimento de que as desigualdades mais importantes no Brasil são de renda e classe e que as desigualdades raciais daí derivam, isso se traduziu em uma política que visava exclusivamente aos alunos de escola pública ou de baixa renda, isto é, à ação afirmativa foi atribuído o papel de contribuir para solucionar desigualdades sociais. Acreditou-se que, ao contemplar os alunos pobres, seriam atingidos também os alunos pretos e pardos, uma vez que estes se encontram mais concentrados no segmento social focalizado pela política.

Quando ganhou primazia, no entanto, o entendimento de que a desigualdade fundamental no país pode ser descrita pela quase total ausência de indivíduos não brancos nas classes média e alta, a ação afirmativa foi concebida como um mecanismo introdutor de diversidade racial nessas classes. Quando esse diagnóstico foi abraçado em todas as suas consequências, não se estipularam critérios muito

rígidos de corte socioeconômico para os beneficiários das ações afirmativas raciais. Quando, no entanto, se conjugaram mais fortemente as concepções de que as desigualdades mais importantes no Brasil são igualmente as de natureza racial e de classe, esses critérios se tornaram mais severos e combinaram ações afirmativas de caráter racial e social.

Em associação com o diagnóstico de que o problema central é de natureza racial, alguns setores da sociedade entenderam ainda que, além de mitigar a sub-representação de não brancos nas classes média e alta, as ações afirmativas devessem ainda desempenhar um papel simbólico de valorização do negro. Nesse caso, essas medidas assumiram uma dupla função, qual seja a de política pública redistributiva e identitária, ligada a questões de reconhecimento social. Isso se traduziu em procedimentos como o de nomear os beneficiários por meio de categorias que evocam um campo semântico ligado a questões culturais, históricas e étnicas e/ou em instituir comissões de verificação racial que podem lançar mão de critérios de atribuição identitária, a fim de estimular os candidatos a assumir a negritude, tal como é o caso da UnB (GUIMARÃES, 2005).

Os dados desta pesquisa apontam para uma predominância da percepção que as desigualdades de classe são mais relevantes do que as desigualdades raciais entre os articuladores das ações afirmativas no nível local, seja nos conselhos universitários, seja nas assembleias legislativas. Ainda que as demandas por dessegregação do espaço universitário tenham avançado, principalmente pela atuação do Movimento Negro, tanto o número de programas voltados para alunos de escolas públicas e de baixa renda como também o percentual total de vagas que são para eles disponibilizadas superava, até 2012, os programas e as vagas destinadas a candidatos pretos e pardos. É possível que o fato de as ações afirmativas raciais nas universidades adotarem critérios e procedimentos um tanto confusos tenha contribuído para esse quadro, o que repercutiu negativamente na mídia, já avessa a essas medidas, e na opinião pública dividida entre o “mito” ou o “sonho” da democracia racial e as demandas legítimas de combate à desigualdade e discriminação racial.

Essa diversidade tende a diminuir com a implementação, planejada para quatro anos, da Lei n. 12.711, recentemente aprovada. Ainda assim, os textos da lei e de sua portaria de regulamentação deixam bastante espaço para a adoção de diferentes processos de admissão por parte das universidades, que combinam, de diversas maneiras, vestibular, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem – e notas de corte. De qualquer forma, sob essa nova realidade de estabilidade e relativa homogeneidade legal, os interesses de pesquisa começam a

se voltar para os critérios de avaliação e desempenho das políticas, o que é em si um desenvolvimento muito positivo.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, André Augusto (Ed.). *Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *REUNI: reestruturação e expansão das universidades federais – diretrizes gerais*. Documento elaborado pelo grupo assessor nomeado pela Portaria n. 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º, § 2º, do Decreto Presidencial n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007a.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Indicador de qualidade das instituições de ensino superior*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Brasília, 2007b.

_____. *Lei n. 12.711, em 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012.

CALSING, Elizeu Francisco. Situação da avaliação de programas sociais. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 55-66, 1993.

DAMIANI, Magda Floriana. Discurso pedagógico e fracasso escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 457-478, 2006.

DARITY, William; DESHPANDE, Ashwini; WEISSKOPF, Thomas. Who is eligible? Should affirmative action be group-or class-based? *American Journal of Economics and Sociology*, v. 70, n. 1, p. 238-268, 2011.

DESHPANDE, Joyant V. Towards a knowledge-based society. *Economic and Political Weekly*, v. 41, n. 37, p. 3933-3936, 2006.

FERES JÚNIOR, João; DAFILON, Verônica Toste. Ação afirmativa na Revista Veja: informação ou militância? In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 33., 26-30 out. 2009, Caxambu.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006. p. 9-45.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFILON, Veronica Toste. Fora de quadro: a ação afirmativa nas páginas d'O Globo. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, v. 2, p. 61-83, 2011.

FERES JÚNIOR, João; DAFILON, Veronica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Lula's approach to affirmative action and race. *NACLA Report on the Americas*, v. 44, p. 34-37, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 73-103, 1997.

FRY, Peter et al. (Org.). *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRIN, Monica. Retrato do branco quando negro. *Insight/Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 21, p. 44-47, 2003.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 215-217, 2005.

_____. Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, 27., 6 set. 2007, Montréal. *Artigo apresentado...* Montreal: Lasa, 2007.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Org.). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2009. p. 137-196.

LIMA, Marcia. Ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, 2010.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 292-308, 2005.

MATTOS, Wilson Roberto. Cotas para afro-descendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (Ed.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*, Brasília: UnB, 2006. p. 167-182.

PAIVA, Angela Randolpho; ALMEIDA, Lady Christina. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, A. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas, 2010. p. 75-115.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. *Lei n. 3.524, de 28 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Lei n. 3.708, de 9 de novembro de 2001*. Institui cota de até 40% para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2001.

_____. *Lei n. 4.151, de 4 de setembro de 2003*. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2003.

_____. *Lei n. 5.074, de 17 de julho de 2007*. Altera a lei n. 4151, de 4 de setembro de 2003. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, Nelson do Valle. *Black-white income differentials in Brazil, 1960*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Michigan, Michigan, 1978.

TESSLER, Leandro Russovski. Ação afirmativa sem cotas: o programa de ação afirmativa e inclusão social da Unicamp. In: SIMPÓSIO UNIVERSIDADE E INCLUSÃO SOCIAL: EXPERIÊNCIA E IMAGINAÇÃO, 22- 24 nov. 2006, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte. *Texto apresentado...* Disponível em: <<http://www.comvest.unicamp.br/paais/artigo1.pdf>>. Acesso em: abr. 2012.

UNITED STATES. Supreme Court. Regents of the University of California v. Bakke, 1978. *The Columbia Electronic Encyclopedia*. Disponível em: <<http://www.infoplease.com/encyclopedia/history/regents-university-california-v-bakke.htm>>. Acesso em: abr. 2012.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Programa de Inclusão Social. *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>. Acesso em: abr. 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – Unicamp. Comissão Permanente para os Vestibulares – Comvest. *Cresce a participação de estudantes da rede pública na Unicamp*.

Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.comvest.unicamp.br/vest2011/cresce_rede_publica.html>. Acesso em: abr. 2012.

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

VERÔNICA TOSTE DAFLON

Doutoranda em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ
veronicatoste@gmail.com

JOÃO FERES JÚNIOR

Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ
jferes@iesp.uerj.br

LUIZ AUGUSTO CAMPOS

Doutorando em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ
lascampos@gmail.com