

A implantação das políticas de Ações Afirmativas no Brasil: subsídios para pensar as cotas raciais e sociais na Universidade de São Paulo

Márcia Lima [1]

No próximo dia 4 de julho, o Conselho Universitário da Universidade de São Paulo irá se reunir para discutir as formas de acesso à universidade considerando o debate sobre as cotas sociais e raciais. Vale ressaltar que as universidades paulistas precisam se adequar às metas estabelecidas pelo governo do estado de São Paulo em dezembro de 2012, que determinam que até 2018 ao menos 50% dos estudantes das universidades paulistas sejam egressos de escola pública e que a proporção de pretos, pardos e indígenas (PPI) corresponda à participação destes grupos na composição étnico-racial do estado, a saber, 35%.

No último dia 30 de maio, o Conselho da UNICAMP deliberou que seu vestibular irá reservar vagas para os grupos PPI e instaurou uma comissão para estabelecer os parâmetros deste ingresso até novembro deste ano, iniciando esta nova política de ingresso no vestibular de 2019. Precisamos colocar a USP no debate da inclusão étnico-racial e social!

Neste breve texto, apresento um quadro-síntese do cenário das desigualdades educacionais no Brasil e do processo de implantação das políticas de Ações Afirmativas, procurando responder/dirimir as dúvidas que em geral dominam os debates sobre as cotas.

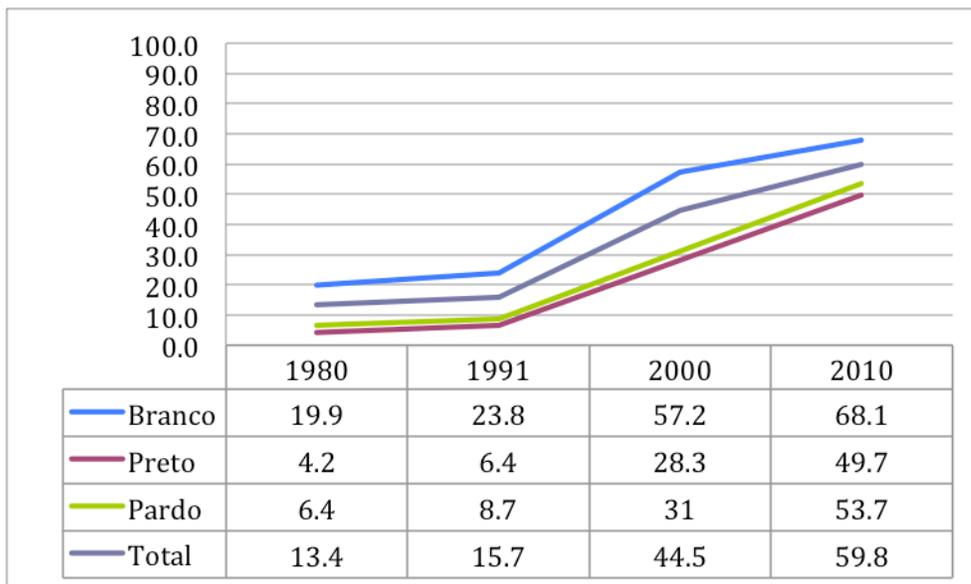
O contexto

Tratar do tema das Ações Afirmativas no Brasil exige uma reflexão sobre as extremas e históricas desigualdades de oportunidades educacionais que caracterizam o país. A universalização do acesso ao ensino fundamental ocorreu muito tardiamente e, nos dias de hoje, ainda apresenta problemas de fluxo no sistema. A ampliação do acesso ao ensino médio ocorreu somente na década de noventa e, atualmente, apenas metade dos jovens de 15 a 17 anos cursam este nível de ensino. No ensino superior, as mudanças no acesso trouxeram melhorias, mas o quadro ainda é dramático.

Os gráficos a seguir mostram as mudanças nas taxas de escolarização líquida nos níveis de médio e superior ensino, considerando a cor/raça[2]. Em relação à participação dos jovens de 15 a 17 anos no ensino médio (Gráfico 1), o cenário desigual foi pouco alterado pelas transformações das últimas décadas. Entre 1980 e 1990, há poucas mudanças nas taxas de escolarização. Na década de 1990, momento de expansão do Ensino Médio, evidencia-se a significativa vantagem dos brancos em relação aos pretos e pardos (23,8%, 6,4% e 8,7% de participação, respectivamente). Em 2000, percebe-se o impacto da expansão da cobertura da década de 1990 em todos os grupos, mas ainda permanece uma distância entre os grupos de cor, com pretos e pardos apresentando tendências muito similares. Somente em 2010 é que as desigualdades raciais caem mais: dentre os jovens de 15 a 17 anos, 68,1% dos brancos frequentam o ensino médio, enquanto para pretos e pardos esses percentuais são de 49,3% e 53,7%, respectivamente.

Há uma inegável diminuição da desigualdade racial entre os estudantes do ensino médio. Essa mudança é extremamente importante para o debate sobre o acesso ao ensino superior que se configurou na última década. O crescimento do acesso ao ensino médio gerou uma demanda por acesso ao ensino superior que cresceu de forma tímida ao longo dos anos 1990.

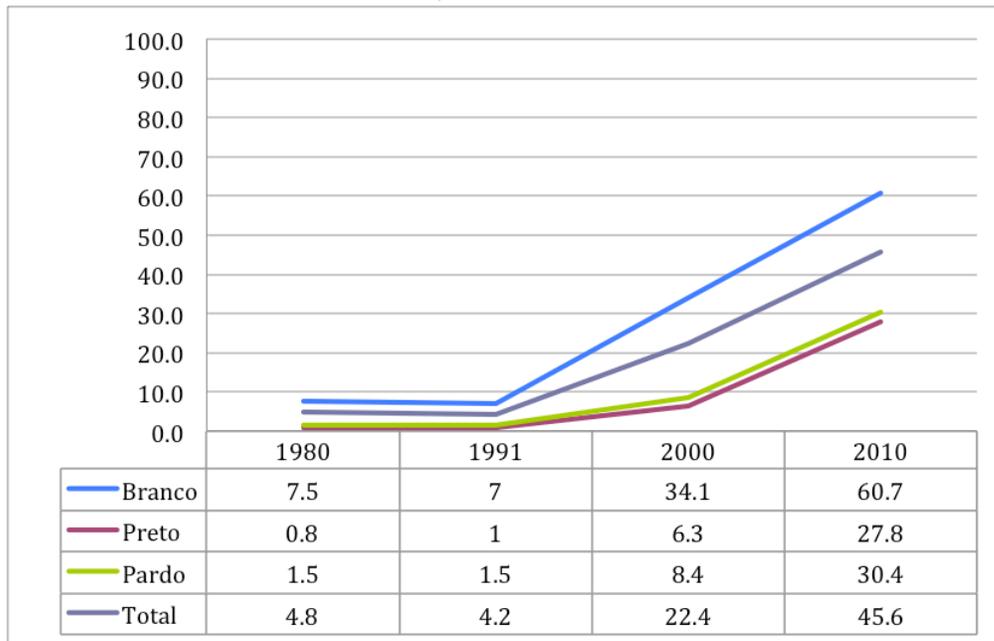
Gráfico 1: Taxas de escolarização líquida (15 a 17 anos) do ensino médio, segundo cor/raça. Brasil – 1980-2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980-2010. Tabulações especiais. Centro de Estudos da Metrópole. Projeto Trajetória das Desigualdades.

Na faixa de 18 a 24 anos, as taxas de escolarização líquida são mais baixas e as desigualdades raciais ainda mais expressivas, como se pode observar no Gráfico 2. Novamente, observa-se um crescimento acentuado da participação de todos os grupos, partindo de diferença marcante na participação dos grupos de cor nos anos 1980, momento em que as taxas dos pretos e pardos eram praticamente insignificantes. Apesar da ampliação das taxas de escolarização, em 2010, ainda há uma distância expressiva entre os grupos de cor/raça, apresentando ainda as taxas dos grupos pretos e pardos, tendências muito similares.

Gráfico 2: Taxas de escolarização líquida (18 a 24 anos) do ensino superior, segundo cor/raça. Brasil – 1980-2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980-2010. Tabulações especiais. Centro de Estudos da Metrópole. Projeto Trajetória das Desigualdades.

Se for considerada a participação dos grupos de cor no ensino superior segundo os quintis de renda (Quadro 1), percebe-se que ocorreram mudanças consideráveis[3].

Em primeiro lugar, nota-se a baixa participação dos mais pobres (1^o quintil de renda) até o ano 2000 para todos os grupos de cor/raça. Somente em 2010, é possível detectar um crescimento na participação deste grupo com vantagens significativas para os brancos. Ou seja, no ano de 2010, dentre os 20% mais pobres, a taxa de escolarização dos estudantes brancos de 18 a 24 anos é de 25,5% e para pretos e pardos, é de 8,1% e 8,4%, respectivamente. Trata-se de uma desigualdade muito expressiva para o período recente e demonstra que as barreiras de raça e classe se combinam e reduzem as chances dos negros mais pobres.

Por outro lado, os dados da população pertencente ao quintil mais alto de renda (5^o quintil) revelam que, nos últimos trinta anos, há uma redução mais expressiva das desigualdades raciais neste grupo. Em 1980, 18,5% dos estudantes brancos de 18 a 24 anos pertencentes ao quintil mais rico frequentavam o ensino superior. Para pretos e pardos, essas taxas eram de 4,0% e 7,3%, respectivamente. Em 2010, essas taxas eram de 86% para os brancos, 73,5% para os pretos e 76,5% para os pardos, mantendo uma diferença entre os dois últimos grupos (pretos e pardos). Mais uma vez, observa-se a queda das desigualdades raciais na última década analisada.

Quadro 1: Taxas de escolarização líquida (18-24 anos) do ensino superior, segundo os quintis de renda e cor/raça. Brasil – 1990-2010.

Renda domiciliar <i>per capita</i> e cor/raça	1980	1991	2000	2010
1º quintil				
Total	0,3	0,5	1,7	13,5
Branco	0,6	1,2	3,7	25,5
Preto	0,1	0,1	0,4	8,1
Pardo	0,1	0,2	0,8	8,4
2º quintil				
Total	0,3	0,8	3,4	21,6
Branco	0,5	1,3	5,7	30,3
Preto	0,1	0,3	1,3	14,4
Pardo	0,2	0,5	2,0	17,0
3º quintil				
Total	0,9	1,9	9,1	41,2
Branco	1,2	2,6	12,8	49,3
Preto	0,3	0,7	3,5	25,9
Pardo	0,6	1,2	5,5	34,4
4º quintil				
Total	2,8	5,2	24,8	63,0
Branco	3,5	6,5	30,4	68,7
Preto	1,0	2,1	12,0	49,2
Pardo	1,7	3,1	15,4	54,8
5º quintil				
Total	16,0	15,2	61,3	83,5
Branco	18,5	19,3	66,0	86,0
Preto	4,0	4,9	33,0	73,5
Pardo	7,3	6,1	41,5	76,5

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980-2010. Tabulações especiais.
Centro de Estudos da Metrópole. Projeto Trajetória das Desigualdades.

Em resumo, ao comparar as desigualdades raciais dentro dos diferentes quintis (entre os mais ricos e os mais pobres), é possível afirmar que o negro pobre encontra dificuldade maior para atingir níveis mais altos de escolaridade do que o branco pobre.

A redução das desigualdades sociais e raciais é o dado que mais se destaca nas mudanças recentes, pois o acesso ao ensino superior no Brasil está menos desigual. Tal quadro resulta tanto da mudança do perfil dos concluintes do ensino médio (redução das desigualdades na etapa anterior) quanto da forte demanda social e política por inclusão que geraram políticas de ampliação de vagas e políticas de ações afirmativas. As mudanças encontradas na última década analisada (2000-2010) refletem sem dúvida

as mudanças significativas que ocorreram nas políticas de acesso ao ensino superior, que foram marcadas pela ampliação do sistema e pela adoção de políticas de Ações Afirmativas, mudanças que serão detalhadas na próxima seção.

Sobre o sistema de ensino superior do país

A expansão do sistema de ensino superior pode ser medida pela expansão do número de matrículas, mas também pelo crescimento do número de instituições de ensino superior. Neste quesito, o Brasil vem apresentando significativos avanços desde o final da década de noventa. Conforme demonstrado no quadro 2, entre 1995 e 2012, o número de matrículas na graduação passou de 1.759.703 para 5.923.838, correspondendo a um crescimento de 237%. O número de instituições de ensino superior também cresceu significativamente, mas com forte liderança do setor privado. Atualmente 89,5% das instituições de ensino superior do país são privadas. Por isso, é necessário que as instituições públicas participem do processo de inclusão.

A qualidade do ensino superior brasileiro é um dos maiores desafios. Há duas questões fundamentais neste aspecto: i) a dicotomia público e privado e ii) a distinção entre universidades e faculdades. Embora o sistema público tenha, em geral, uma qualidade superior ao sistema privado, ambos os sistemas são bastante heterogêneos.

De acordo com os dados do Censo de Ensino Superior, apenas 7,4% do sistema de ensino superior no país é composto por universidades (públicas e privadas). São as faculdades privadas, em geral de baixa qualidade, que predominam neste sistema. Dentre as universidades, 53,2% são públicas e 46,8% são privadas. Considerando o principal debate sobre as políticas de Ações Afirmativas envolve as universidades públicas, elas correspondem apenas a 4% do sistema de ensino superior do país. Neste sentido, é imprescindível que a Universidade de São Paulo, uma instituição pública e de qualidade, faça parte do projeto de inclusão étnico-racial vigente no país.

Quadro 2: Sistema de Ensino Superior: Número de instituições de ensino superior públicas e privadas e taxa de crescimento, 1995 e 2012.

N= IES		1995	2012	Crescimento (%)
IES públicas	Universidade	72	98	36
	Não universidade	120	146	22
	IFES*	18	40	122
		1995	2012	Crescimento (%)
IES privadas	Universidade	63	86	37
	Não universidade	621	2027	226
Total		894	2396**	168

Fonte: Censo de Ensino Superior, 1995 e 2012.

*Foram consideradas IFES no CES 1995 instituições nomeadas como “Estabelecimentos isolados”, uma vez que só possuem duas instituições de administração federal, universidades e estabelecimentos isolados.

**Existem 20 instituições em categoria “especial” que são comunitárias e/ou filantrópicas que foram deixadas de fora desse cômputo final.

As Ações Afirmativas no Brasil

A história das ações afirmativas para ensino superior no Brasil teve início em dezembro de 2000. Naquele momento, o então governador do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, sancionou a lei que estabelecia a reserva de 50% das vagas das universidades públicas do Estado para alunos que tivessem cursado integralmente os níveis fundamental e médio de ensino em instituições da rede pública.

Ao longo de doze anos (2000-2012) um número crescente de universidades públicas federais e estaduais aderiram às políticas de ações afirmativas. Outras iniciativas do governo federal – tais como a criação do Prouni e do Reune – ampliaram de forma significativa o acesso ao sistema de ensino superior do país¹.

No dia 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal, aprovou por unanimidade a constitucionalidade do uso do critério racial na políticas de ações afirmativas no Brasil, nas quais prevalecem o sistema de cotas, reserva de um determinado percentual das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior. Esta aprovação foi uma etapa importante na consolidação dessas políticas de acesso e levou a aprovação da lei 12.711 em agosto do mesmo ano. A referida lei prevê a reserva de 50% de vagas para estudantes oriundos de escola pública e dentre eles há reserva de vagas por critérios de renda e raça e classe, considerando sempre a proporção de pretos, pardos e indígenas. Entretanto, antes da aprovação da lei 12.711, conforme dito anteriormente, diversas instituições públicas federais já haviam adotado as políticas de Ações Afirmativas.

Os estudos realizados por diversos especialistas têm apontado que tais experiências são exitosas, mantendo a competitividade e a qualidade dos cursos e instituições. O texto de Vilela, Menezes-Filho e Tachibana (2016), por exemplo, dedica-se a analisar a qualidade dos alunos cotistas procurando responder se as cotas diminuem ou não a qualidade dos alunos selecionados². Realizando simulações com microdados dados do ENEM e com dados do Censo de Ensino Superior, o autor conclui que a maior diversidade introduzida pelas cotas não leva ao ingresso de alunos com notas muito mais baixas. Estudos realizados em diversas instituições como UFRGS, UFMG chegam a conclusões semelhantes: Ou seja, os potenciais cotistas são competitivos mesmos nos cursos mais competitivos para ingressar³.

A política de reserva de vagas é definitivamente o caminho mais adequado para a USP. A oposição às políticas de ações afirmativas na USP, em geral, apresentam os seguintes argumentos:

- *A política de reserva de vagas fere a meritocracia:* A ideia de meritocracia é pertinente quando há plenas igualdades de condições entre os indivíduos. Sociedades extremamente desiguais, como o Brasil são marcadas por privilégios que colocam pessoas mais ricas em condições de vantagens. Além disso, há vasta literatura internacional e nacional que apontam que o sistema educacional pode corrigir desigualdades, mas em geral reproduz desigualdades.
- *Há uma queda da qualidade no ensino:* conforme já apontado acima, inúmeros estudos têm demonstrado que esta preocupação não é pertinente. Essa ideia desconsidera a competitividade que existe uma competição na reserva de vagas.

¹ Para um bom mapeamento sobre as Ações Afirmativas no Brasil acesse: <http://gema.iesp.uerj.br/>

² Vilela, L.; Menezes-Filho, N.; Tachibana, T. “As Cotas nas Universidades Públicas Diminuem a Qualidade dos Alunos Selecionados? Simulações com dados do ENEM”. *Policy paper*, 17. INSPER. <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2016/06/Cotas-universidades-publicas-diminuem-qualidade-alunos-selecionados-ENEM.pdf>

³ Tresoldi, Tiago et al (2015). Análise do desempenho acadêmico de estudantes com ingresso por reserva de vagas na UFRGS. <http://www.ufrgs.br/avalies/anais-do-evento/artigos-1/145895>

Sobre a situação da USP⁴

A Universidade de São Paulo é a maior e principal universidade do país. Tradicionalmente conhecida como uma universidade formadora da elite nacional, este tema tem sofrido fortes resistências em diversas unidades da universidade assim como na sua direção.

Algumas tentativas de inclusão existem desde 2006, caso do INCLUSP (Programa de Inclusão Social da USP) e do PASUSP (Programa de Avaliação Seriada da USP). O PASUSP é uma bonificação para alunos que prestam o vestibular FUVEST mais de uma vez, criado para estimular alunos do segundo ano do Ensino Médio a fazer o exame como “treineiros”. O INCLUSP é um sistema de pontuação acrescida na primeira fase do vestibular FUVEST para alunos egressos de escolas públicas, cujo formato é regulado anualmente por uma Resolução assinada pelo Pró-Reitor de Graduação da USP, tendo em vista o Art. 61 do Estatuto da USP e as deliberações do Conselho de Graduação (CoG), atualmente Resolução 7237/2016, para ingresso em 2017. Nas primeiras edições do INCLUSP, havia uma bonificação universal de 3%. Em 2009, aumentou-se a bonificação para 6%, a partir do desempenho no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e 3% por participação no PASUSP. Em 2012 esses 12% passaram para 15%, com acréscimo vindo do PASUSP. Em 2013, por fim, houve ainda um adicional de 5% para candidatos Pretos, Pardos e Indígenas (PPI), mudança advinda das discussões sobre o PIMESP. Em 2014, nova mudança desvinculou a bonificação do desempenho dos candidatos que, uma vez atingida a nota de corte das carreiras escolhidas na inscrição, recebem a bonificação de 12%, além das bonificações específicas das categorias, podendo chegar a 25%. Estas políticas aumentaram a participação dos estudantes de escola pública de 24,7% em 2006 para 35,7% em 2017. Entretanto resultaram em mudanças muito tímidas em termos de diversidade étnico-racial, que atualmente é de aproximadamente 16%.

A avaliação da Pró-Reitoria de Graduação foi que, dada a insuficiência dessas políticas, a USP poderia optar por criação de reserva de vagas ou por “oferecer outra porta de acesso”[4]. O ingresso via SISU (Sistema de Seleção Unificada/MEC) foi a alternativa adotada pela USP, que abriu a possibilidade de dois sistemas de ingresso via Resolução 7070, assinada pelo Reitor em 24 de junho de 2015, uma resolução reeditada anualmente.

No processo seletivo para ingresso em 2017, foram destinadas 2.338 vagas para o SISU, o que corresponde a 21,6% das vagas totais. Estas vagas foram distribuídas entre: alunos de escolas públicas (1.155 vagas), estudantes de escolas públicas autodeclarados pretos, pardos e indígenas (586 vagas), e disputadas por todos os candidatos do Enem na chamada Ampla Concorrência (597). Como as vagas são destinadas e não reservadas, nos casos em que não houve candidatos que atingissem o desempenho mínimo no ENEM estabelecido pelos cursos (que em muitos casos tornava o acesso via SISU mais difícil que via FUVEST), muitas vagas foram devolvidas ao ingresso via FUVEST. Ou seja, pelo sistema SISU foram preenchidas apenas 1.398 vagas.

Considerando as metas propostas pelo governo do estado e o plano institucional de inclusão da USP (aprovado em 2013), está claro que as cotas étnico-raciais são necessárias.

Defende-se aqui que a USP precisa mudar suas formas de inclusão étnico-racial e tornar mais efetivas suas políticas de ações afirmativas em todos os cursos de graduação da Universidade de São

⁴ Fiori, A. et all. “O tempo e o vento: notas sobre a arte de burocratizar políticas de cotas na USP. **Rev. antropol.** (São Paulo, Online) | v. 60 n. 1: 55-83 | USP, 2017

Paulo. Somente desta forma a universidade atingirá as metas institucionais estabelecidas para alunos egressos de escolas públicas, alunos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência.

Tendo em vista o disposto no artigo 61 do Estatuto da Universidade, é fundamental que o Conselho Universitário da USP, no próximo dia 4 de julho, assuma o compromisso com a adoção de cotas étnico-raciais e sociais em todos os cursos e turnos da universidade. E que esta decisão seja tomada por toda a universidade. Para viabilizar sua implantação é vital que seja instituída uma Comissão de Trabalho que se dedique a estabelecer as cotas e as metas de inclusão racial e social da universidade baseados nos dados da FUVEST e do SISU. Uma das dificuldades que precisa ser superada nesta universidade é o acesso aos dados sobre candidatos, ingressantes e alunos. Para tanto, é crucial que a FUVEST forneça os microdados para que um estudo detalhado do cenário atual possa ser feito e informar as decisões sobre os percentuais de reserva de vagas. A Universidade de São Paulo é mantida com recursos públicos e precisa atender e prestar contas à sociedade.

[1] Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Agradeço as alunas Ana Letícia de Fiori, Jacqueline Moraes Teixeira e Talita Lazarin Dal Bo Comissão Permanente de Ações Afirmativas (CPAA) do PPGAS/USP e de Juliana Costa, FFLCH.

[2] Taxa de escolarização líquida refere-se à participação dos estudantes nos níveis de ensino considerados adequados ao seu grupo etário: estudantes de 7 a 14 anos cursando o ensino fundamental, de 15 a 17 anos cursando o ensino médio e de 18 a 24 anos cursando o nível superior. O cálculo desta taxa resulta do número total dos estudantes dentro de cada grupo etário cursando o nível adequado de ensino dividido pelo número de total de estudantes da mesma faixa etária.

[3] No cálculo dos quintis de renda, os valores expressam os percentuais de pessoas no interior de cada quintil, que atingiram o nível superior. Cada quintil representa 20% da população, sendo o primeiro quintil composto pelos 20% mais pobres e o quinto quintil pelos 20% mais ricos.

[4] Entrevista do então pró-reitor de Graduação da USP, Antônio Carlos Hernandez, para o Jornal da USP Especial | Junho / 2016, p. 08.