Capítulo 5 - Ação afirmativa hoje

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos
Verônica Toste Daflon
Anna Carolina Venturini

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. Ação afirmativa hoje. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 91-104. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477.0007>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 5

AÇÃO AFIRMATIVA HOJE

Para entender a evolução das políticas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro, é útil distinguir dois momentos históricos. O primeiro deles se iniciou em 2001, com a adoção de cotas pela UERJ, e se encerrou em 2012, ano de aprovação da Lei Federal 12.711 (Lei de Cotas). Este evento impôs um modelo de ação afirmativa para todas as instituições de ensino superior e técnico federais, que acabou sendo mimetizado por instituições estaduais, dando início a um segundo momento da história desse gênero de política em nosso país. O primeiro momento (2001-12) se caracterizou por uma profusão de desenhos procedimentais e pela adoção de medidas de diferentes tipos de política (cotas e bônus) endereçadas a diversos grupos de beneficiários (oriundos de escola pública e/ou de baixa renda, alunos pretos e pardos etc.). No segundo momento (2012-18), há uma convergência procedimental induzida pela homogeneização do modelo federal, que combina e sobrepõe quatro cotas diferentes.

Dito isso, este capítulo apresenta os principais resultados de um levantamento das características das ações afirmativas em vigor nos processos seletivos das universidades públicas brasileiras de 2001 até os dias atuais. 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 pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) e constituem um esforço de traçar um panorama do atual

estado das políticas de inclusão no ensino superior público. Com as variáveis pesquisadas, intentamos estabelecer que tipo de norma regulamenta essas políticas, os principais beneficiários, os critérios de seleção e o potencial inclusivo, bem como o perfil regional e acadêmico das instituições que as adotam.

Os dados de que dispusemos para produzir as análises são de todas as universidades federais e estaduais brasileiras. Das 101 instituições nesse rol, apenas duas não adotam algum tipo de ação afirmativa: a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e a Universidade Regional do Cariri (URCA). Porém, além dessas, as análises que se seguem excluem também duas universidades estaduais do Paraná, a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) e a Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Apesar de possuírem uma política de ação afirmativa (Lei 13.134, de 18 de abril de 2001, e Lei 14.995, de 9 de janeiro de 2006), elas são desconsideradas por conta do número irrisório de vagas ofertadas para esse fim (seis vagas para indígenas em toda a universidade). Vale lembrar que, depois da Lei Federal 12.711/2012, todas as universidades federais estão obrigadas a ter cotas raciais e sociais, conforme a Figura 1, embora a adesão total aos patamares de reserva da lei possa se dar de modo processual. Como a implantação das sub-cotas para pessoas com deficiência, criadas pela Lei 13.409/2016, ainda se encontra em estágio inicial, essas modalidades serão aqui desconsideradas.

Procuraremos produzir uma análise dos programas de ação afirmativa tendo como eixo principal a coerência entre diagnóstico, objetivos e procedimentos das próprias políticas, tencionando, assim, oferecer contribuições para o aperfeiçoamento dessas medidas. Contudo, analisar a viabilidade de uma política pública é tanto uma questão 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 argumentos de justificação moral dos programas.

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

Fonte: MEC

Um retrato da ação afirmativa

Embora as universidades estaduais tenham tomado a dianteira na implementação de políticas de ação afirmativa, as universidades federais aceleraram a adoção desses procedimentos, mesmo antes da Lei Federal 12.711/2012. Das 70 universidades públicas que adotavam essas medidas antes da lei, 44% eram estaduais, e 56% federais. Destaca-se, nesse sentido, o efeito do Reuni, um plano de reestruturação das universidades federais, instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, que teve como uma das principais diretrizes a de que as universidades contempladas desenvolvessem “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportu-

tunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (Brasil, 2007). 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 adotaram os programas de ação afirmativa. Por razões evidentes, o maior pico de adesões ocorre em 2012, ano em que a Lei de Cotas obriga todas as universidades da União a instituírem algum tipo de medida.

Gráfico 1 – Quantidade de universidades estaduais e federais que adotaram ações afirmativas de 2002 a 2017

*Total = 97 universidades.

Fonte: os autores.

Antes da aprovação da Lei de Cotas, a adoção de políticas afirmativas se deu por vários meios. A maior parte das iniciativas (77%) foi implantada a partir dos próprios conselhos universitários. Os demais 23% resultaram de leis estaduais que incidiram 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 próprios protagonistas. Entre as razões que levaram à adoção dessas políticas, as pesquisadoras enumeram:

Além da pressão externa, a emergência de políticas de AA nas universidades pesquisadas teve origem pela ação de grupos diversos: em algumas, os movimentos sociais locais passaram a se organizar em demandas 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 e Almeida, 2010, p.).

Diante da dificuldade de aprovar uma lei de cotas no período auge da polêmica (2001-09) ou de incluí-las no Estatuto da Igualdade Racial, o governo federal parece ter optado por evitar um confronto direto com os opositores da ação afirmativa, sem, no entanto, se furtar à criação de fortes incentivos institucionais para a proliferação dessas medidas, tais como programas de bolsas, recursos para universidades que as implementarem e apoio a projetos de lei que as regulamentem (Feres Júnior et al., 2011; Lima, 2010). Nesse sentido, o governo federal procurou avançar as metas de inclusão na universidade em relação de colaboração com os gestores das universidades federais. Ao mesmo tempo, a mobilização do Movimento Negro atuou de forma localmente descentralizada no convencimento dos gestores das universidades e câmaras estaduais a adotar políticas de inclusão, com graus variáveis de sucesso (Guimarães, 2007; Paiva e Almeida, 2010). De certo modo, tudo isso contribuiu para tornar as ações afirmativas um fato, semeando

um contexto mais simpático a uma lei federal em 2012, sobretudo depois de o Supremo Tribunal Federal considerar esse gênero de política completamente constitucional por unanimidade.

Entre as vantagens do caráter descentralizado de uma política pública, costuma-se enumerar a contribuição dos membros dessas instâncias locais com uma experiência técnica de primeira mão e a não sujeição das políticas públicas a regras que ignoram as particularidades locais. Podemos, por outro lado, 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, ao planejamento e à execução das políticas. Os desenhos prévios à aprovação da Lei 12.711/2012 eram muito mais plurais, o que produziu, por vezes, políticas mais adaptadas aos contextos locais e, por outras, medidas bastante controversas. A uniformização dos procedimentos após a Lei de Cotas suprimiu os desenhos institucionais mais heterodoxos, mas também impôs a todo o território nacional um padrão específico. Voltaremos a esse ponto posteriormente.

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 sempre foram o alvo privilegiado das políticas afirmativas: das 70 universidades com sistemas de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas que tinham políticas antes de 2012, 60 instituições, ou 85%, visavam a esse grupo. Só em segundo lugar vinham os grupos raciais, em quarto os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena, seguidos de outros grupos diversos. Atualmente, 92 universidades

possuem políticas para oriundos de escola pública, 86 têm políticas para grupos raciais (pretos, pardos e indígenas), e 64 dispõem de medidas para pessoas de baixa renda. Afora esses três cortes, existem ações afirmativas para pessoas com deficiência (33 universidades), quilombolas (9 universidades), oriundos da zona rural (4), entre outros grupos, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Quantidade de universidades de acordo com o tipo de beneficiários das respectivas ações afirmativas

* Total = 97 universidades.

Fonte: os autores.

É importante reafirmar, portanto, que são os alunos egressos de escola pública os maiores beneficiários da onda de políticas de ação afirmativa. É possível sugerir que a preferência por esse grupo se vincula a aspectos estruturais da educação no Brasil: como vimos, 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 es-

tudantes 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).

Além disso, a preferência pelas ações afirmativas sociais é, possivelmente, expressão de certa resistência de alguns setores da sociedade brasileira em admitir a modalidade das ações afirmativas raciais, se considerarmos se tratar 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 pobreza do que à desigualdade racial, o que frequentemente resulta na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários.

Contudo, ao contrário do que postulam os 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 grupos étnico-raciais discriminados. Darity et al. (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 da Índia, verifica-se que a adoção dos critérios de classe ou de raça/casta/etnicidade conduzem a resultados muito distintos. No primeiro caso, isto é, quando as ações afirmativas se baseiam no critério da renda familiar apenas, o número de potenciais beneficiários provenientes dos grupos étnico-raciais discriminados cai substantivamente, e eleva-se o percentual de potenciais beneficiários de grupos que não sofrem discriminação. No segundo caso, o objetivo de dessegregar as elites, introduzindo nelas 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 do grupo que melhor poderiam se qualificar para as vagas ofertadas (2011).

Métodos de identificação dos candidatos

Um dos pontos mais explorados na controvérsia midiática acerca das ações afirmativas raciais são os procedimentos de identificação 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 meio de evitar “fraudes”. Outras adotaram a análise de fotografias, e uma universidade ainda 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 criticado por alguns acadêmicos (Maio e Santos, 2005a; Fry et al., 2007), que se apoiam na ideia de que as comissões constroem o direito individual da autoidentificação. No gráfico abaixo vemos a distribuição dos métodos de identificação racial utilizados nas universidades em 2017. Devido a uma orientação normativa da SEPPIR acerca de fraudes nos programas de cotas, o número de universidades que adotam comissões de verificação tem crescido nos últimos anos.

Gráfico 3 – Quantidade de universidades de acordo com a forma de identificação dos candidatos às ações afirmativas raciais

* Total = 89 universidades.

Fonte: os autores.

Critérios de corte

É interessante atentar para o fato de que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos e da Índia, se adotam frequentemente combinações de critérios de classe e raça na mesma instituição. Em um grande número de universidades, essas modalidades são combinadas, de maneira a contemplar tanto beneficiários de baixa renda e/ou provenientes do ensino público como candidatos pretos, pardos e indígenas – ainda que hoje o percentual total de vagas reservadas segundo o critério de classe supere aquelas alocadas de acordo com o critério de cor. A Lei de Cotas, por exemplo, obriga a sobreposição dos três critérios em cascata, conforme indica a Figura 1.

Esse tipo de engenharia institucional pode contribuir tanto para concretizar a missão pública da universidade brasileira, qual seja, a de se constituir como um espaço plural, como para aumentar a aceitação das ações afirmativas raciais perante a opinião pública,

uma vez que não só os candidatos pretos e pardos, mas também os candidatos pobres de todos os grupos raciais 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 e Almeida, 2010).

Contudo, essa sobreposição de critérios também pode gerar problemas. Não é realista imaginar que serão os mais pobres entre os pobres que se beneficiarão 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 (Matta, 2005; Paiva e Almeida, 2010).

Ademais, é preciso levar em conta que a desigualdade de oportunidades sociais advindas do racismo, vivenciada sobretudo pelos candidatos pretos e pardos, permanece nas classes médias e altas, ao que indicam estudos recentes (Ribeiro, 2017). Ao não contemplar grupos raciais que estão em processos de ascensão social ou já passaram por eles e, portanto, não se encaixam mais nos critérios de baixa renda e escola pública, a Lei de Cotas pode estar ignorando um contingente que deveria ser alcançado pelas políticas afirmativas.

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 97 universidades brasileiras que hoje têm algum programa de ação afirmativa, 86 (89%) aplicam exclusivamente o sistema de cotas, isto é, estipulam uma quantidade de vagas reservadas para os beneficiários do programa. Outras 16 universidades combinam cotas e acréscimo de vagas adicionais, e outras 10 combinam cotas e uma bonificação no vestibular para conferir vantagem adicional aos candidatos que atendem a determinados critérios – como ser egresso de escola pública ou autodeclarado preto/pardo. Dois programas combinam cotas, vagas adicionais e bônus, e só um ainda utiliza apenas bônus:

Gráfico 4 – Quantidade de universidades de acordo com o mecanismo de inclusão da ação afirmativa

* Total = 97 universidades.

Fonte: os 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 muito 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 signifi-

cativas 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 as notas finais elevadas e possam, assim, ingressar em cursos universitários.

De acordo com Weisskopf (2004), uma das características definidoras das políticas de ação afirmativa no que diz respeito aos procedimentos é se elas assumem a forma de cotas ou de bônus (*“preferential boosts”*). No primeiro caso, o procedimento consiste em reservar determinado número ou percentual de postos para os membros do grupo beneficiário, enquanto os demais permanecem disponíveis para a ampla concorrência. 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 na pontuação, no caso de competições baseadas exclusivamente em testes de aferição de conhecimento, ou de 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 de modo a resultar no mesmo número de vagas que seriam preenchidas via 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 se mantenha 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 uma 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.