
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aapae | epaa

Arizona State University

Volume 24 Número 6

18 de janeiro 2016

ISSN 1068-2341

Limites da Lei de Cotas nas Universidades Públicas Federais

Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros

Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco
/Universidade Federal de Pernambuco



Ruy de Deus e Mello Neto

Universidade de São Paulo



Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Citação: Vasconcelos Medeiros, H. A., de Deus e Mello Neto, R., e Macedo Gomes, A. (2016). Limites da lei de cotas nas universidades públicas federais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(6). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2200>

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar se os dispositivos da Lei de Cotas são suficientes para garantir o intento da ação afirmativa, no sentido da democratização do acesso à educação superior através da justa distribuição das vagas em reserva. Consideramos, primeiro, a autodeclaração racial como critério para decidir o acesso à cota; segundo, as dificuldades técnicas e a não-obrigatoriedade de concorrência paralela inter e intragrupo; e terceiro, a diferença entre as porcentagens de pretos, pardos, indígenas (PPI) e estudantes de baixa renda na população geral e as porcentagens de PPI e

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artigo recebido: 22/7/2015

Revisões recebidas: 10/11/2015

Aceito: 10/11/2015

estudantes de baixa renda nos estratos socioeconômicos utilizados na Lei para definir as reservas de vagas. Os critérios de distribuição das vagas reservadas compreendem, além da obrigação de ter cursado integralmente o ensino médio em escola públicas, o dispositivo de cálculo dos grupos com acesso às vagas reservadas, de acordo com quatro classificações: I-a: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* bruta igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, PPI; I-b: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* bruta igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, não-PPI; e II-a: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimos, PPI; II-b: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimos, não-PPI. Como metodologia, realizamos a análise documental do processo de formulação da Lei de Cotas e tratamos comparativamente os dados dos censos educacional e demográfico. Concluímos que, apesar da sua importância como marco das ações afirmativas de educação superior, a Lei de Cotas não reúne as condições necessárias para garantir uma justa distribuição das vagas.

Palavras-chave: Lei de Cotas; Educação Superior; Raça; Ações Afirmativas; Brasil

Limits of the quota law in federal public universities

Abstract: The paper analyzes if the devices in Brazilian quota law are sufficient to guarantee the aims of the affirmative action, in order to promote democratic access to higher education through a fair redistribution of reserved spots. Firstly, we consider the racial self-declaration as a criterion to decide access to the quota; secondly, the technical difficulties and the possibility of competition inter and intragroup; thirdly, the difference between the percentages of blacks, pardos, indigenes (PPI) and low income students in general population, and the percentages of blacks, pardos, indigenes (PPI) and low income students in the socioeconomic strata used by quota law to define the reserved spots. The criteria for reserved spot distribution comprehend not only the obligation of study all the high school in a public institution, but also devices for calculus of the groups with access with reserved spots, according to four classifications: I-a: students from public middle schools, with per capita family income equal or less than 1,5 minimum wage, and PPI; I-b: students from public middle schools with per capita family income equal to or less than 1,5 minimum wage, no PPI; and II-a: students from public middle schools with per capita family income above 1,5 minimum wage, PPI; II-b: students from public middle schools with per capita family income above 1,5 minimum wage, no PPI. Metodologically, we analyzed documents related to the quota law process, and comparative quantitative analysis of the educational and demographical census is made. We conclude that despite its importance as a landmark to affirmative actions in higher education, quota law doesn't have the necessary conditions to guarantee a fair distribution of the reserved spots.

Keywords: Quota Law; Higher Education; Race; Affirmative Actions; Brazil

Limitaciones de la ley de cuotas en universidades federales

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar si los dispositivos de la ley de cuotas son suficientes para garantizar la democratización del acceso a la educación superior. Para ello, se evaluaron primero la auto declaración racial como criterio para decidir el acceso a la cuota; segundo, las dificultades técnicas y limitaciones de responsabilidad de la competencia paralela inter e intra-grupo; y tercero, la diferencia entre los porcentajes de negros, mulatos, indios (*Pretos, Pardos e Indígenas - PPI*) y los estudiantes de baja renta en la población general y de estratos socioeconómicos utilizados en la Ley para definir las reservas de posición. Las posiciones de los criterios de asignación reservados incluyen el requisito de haber completado totalmente la enseñanza secundaria en la escuela pública y la definición del dispositivo de cálculo de los grupos con acceso a las plazas reservadas. Los cuatro grupos son: Ia: estudiantes de escuelas públicas con ingreso familiar per cápita bruto inferior o igual a 1,5 salarios mínimos, y PPI; Ib: estudiantes de escuelas públicas con

ingreso familiar per cápita bruto inferior o igual a 1,5 salarios mínimos, y no PPI; y un II: estudiantes de escuelas públicas, con el ingreso per cápita familiar superior a 1,5 salarios mínimos, y IPP; II-b: estudiantes de escuelas públicas, con el ingreso familiar per cápita superior a 1,5 salarios mínimos, y no PPI. Se realizó un análisis documental de la formulación de la Ley de Cuotas y tratamos a la comparación de datos de censos educativos y demográficos. A pesar de su importancia como marco de las políticas educativas de la acción afirmativa en la educación superior, esperamos demostrar que la Ley de Cuotas no cumple las condiciones necesarias para garantizar una distribución equitativa de las posiciones.

Palabras-clave: Ley de Cuotas, Educación Superior, Raza, Acción Afirmativa, Brasil

Introdução

A “democracia racial” foi construída como um dos mitos duradouros que pavimentou o imaginário social brasileiro (Andrews, 1996; Bailey, 2004; Htun, 2004; Martins, Medeiros, & Nascimento, 2004), o qual, no nosso entendimento, operou como uma barreira político-ideológica, e parece ter inviabilizado, por décadas, o debate na perspectiva da emancipação e da justiça social sobre raça no País (Silva, 2011; Skidmore, 1992; Tavolaro, 2008). Até pouco tempo, não havia sequer um consenso sobre o significado da categoria *raça* (Francis & Tannuri-Pianto, 2012a; Harris et. al., 1993; Telles, 1995), o que dificultava, também, o autorreconhecimento racial (Francis & Tannuri-Pianto, 2012b, 2013; Santos, 2006). Como consequência, a discussão sobre políticas públicas pautadas na questão racial encontrou (e até hoje encontra) sérias dificuldades; especialmente no que toca à sua regulamentação, na medida em que é tratada como parte da agenda socioeconômica (Schwartzman & Silva, 2012), sendo a ideia de raça associada à pobreza e às condições materiais de vida (Htun, 2004).

Esta leitura é correta em parte, pois a sociedade brasileira continua apresentando fortes características racistas, permeada por contrastes que se mostram através do acesso desigual dos grupos ou classes sociais aos bens de consumo coletivos administrados pelo Estado (McCowan, 2007; Sorj, 2000). Na educação básica, a grande maioria das matrículas nas escolas públicas é de estudantes pobres, pretos e pardos. Essas escolas apresentam, em média, desempenho inferior aos obtidos pelas escolas privadas de mesmo nível, sobretudo no ensino médio.¹ Na educação superior, estudantes originários de escolas públicas tendem a se deslocar para instituições privadas - que apresentam, em média, desempenho inferior ao das universidades públicas - uma vez que encontram maiores dificuldades nos processos seletivos, devido à alta concorrência. Por outro lado, estudantes brancos e/ou pertencentes aos estratos médios e médios altos têm acesso às escolas particulares na educação básica e, em consequência disso – e de outros fatores que compõem o seu capital cultural (Bourdieu, 1979) – ingressam majoritariamente nas instituições públicas de ensino superior (ANDIFES, 2011; IBGE, 2011). Temos, então, um sistema de educação paradoxal, em que são os alunos das escolas particulares de educação básica que reúnem as melhores condições para disputar e ocupar a maioria das vagas nos cursos mais prestigiosos, com melhores desempenhos e perspectiva de emprego das instituições públicas de educação superior (Rosemberg, 2006).

Desde 2005, pelo menos, o governo brasileiro vem atuando em diferentes frentes, procurando transformar tal realidade. Neste sentido, podemos elencar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que amplia as condições de acesso, permanência e interiorização da educação superior pública (BRASIL, 2007); o Programa

¹ A média do IDEB para as escolas privadas de Ensino Médio é 5,83, e para as escolas públicas de Ensino Médio é 4,27 (INEP, 2014).

Universidade para Todos (ProUni), que destina bolsas de estudo para estudantes da rede pública, estudantes com necessidades especiais e professores da rede pública de ensino (BRASIL, 2005), expandindo a matrícula em instituições privadas de ensino superior; o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que objetiva selecionar os candidatos para as vagas ofertadas pelas instituições públicas de ensino superior tomando como base a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM, 2013; INEP, 2011); e a Lei de Cotas (BRASIL I, 2012) que, como as demais, têm atuado de forma complementar, por meio de ações focalizadas, para democratizar o acesso ao ensino superior.

No que se refere especialmente à questão racial, a atuação do Estado brasileiro modificou-se consideravelmente a partir da Conferência de Durban (2001), com o compromisso de atuar propositadamente no combate ao racismo (Santos, 2012). No contexto dessas discussões, firmou-se o compromisso de formulação de ações afirmativas que garantam o acesso dos Pretos², Pardos e Indígenas (PPI) à educação superior pública (Htun, 2004, Moehlecke, 2004).

Em agosto de 2012 foi sancionada a Lei no. 12.711 (BRASIL I, 2012a), doravante Lei de Cotas, que, após longo processo de tramitação no Congresso Nacional, normatizou o “ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio” de estudantes oriundos da escola pública, estabelecendo, no seu artigo 1º, que “as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. É importante observar que antes desta lei, havia um número considerável de instituições de educação superior que adotavam iniciativas de ações afirmativas com reserva de vagas (Paixão, Monçores e Rosseto, 2012), porém por meio de métodos distintos de seleção e garantia de direitos educacionais. Portanto, entendemos que a Lei de Cotas torna-se um marco porque desafia pelo menos dois pontos que podem ser considerados gargalos históricos à democratização da educação superior (Guimarães, 2003): 1) a sub-representação histórica dos negros e indígenas, das classes sociais trabalhadoras e/ou de baixo poder aquisitivo nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e 2) a forma como se articula a educação pública básica com o ingresso nas universidades públicas federais. A Lei de Cotas, como política de enfrentamento das desigualdades raciais e como política de democratização da educação superior, visa resolver a sub-representação na proporção de negros, indígenas e de estudantes da escola pública matriculada na educação superior e promover, na sociedade como um todo, condições que impactem na desigualdade social, econômica e cultural.

Para este fim, a Lei de Cotas estabelece que, progressivamente, até 2016, 50% das vagas das IFES deverão ser reservadas para alunos de escolas públicas. Portanto, a matrícula no ensino médio público é o principal critério de acesso às vagas das IFES. Assim, o Estado busca aumentar significativamente o número de matrículas na educação superior de estudantes de escolas públicas, elevando-o de, em média, 22,6% (Feres Junior & Dalfon, 2012) para pelo menos 50% até 2016, o que implica uma expansão, em média, de 12,5% ao ano entre 2013-2016. Entretanto, persiste, em decorrência da sua implementação em cada IFES, a necessidade de observação e discussão das nuances que concernem à legislação e à verificação do atendimento ao público do programa, que inclui, de forma explícita, vagas para negros e indígenas.

Neste sentido, Santos (2012) elenca algumas dificuldades para a efetivação da Lei de Cotas enquanto ação afirmativa de raça e de renda – objetivos secundários da lei – das quais destacamos duas e acrescentamos uma terceira: primeiro, a autodeclaração racial como critério para decidir o

² Ainda que a Lei no. 12.990 (Art. 1º, § 3º) categorize negros com referência aos autodeclarados de cor Preta e Parda, adotamos neste trabalho a definição prevista no art. 3º da Lei no. 12.711 que fala de Pretos, Pardos e Indígenas. Tal decisão baseou-se na necessidade de uniformização da terminologia entre o texto de Lei de Cotas e neste estudo.

acesso à cota (Art. 3º); segundo, as dificuldades técnicas³ e a não-obrigatoriedade de concorrência paralela inter e intragrupo (Art. 17, inciso 1); a terceira dificuldade diz respeito à diferença entre a participação do grupo Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) na formação da população geral e a participação do mesmo grupo nos estratos de a) estudantes oriundos da rede pública sem limite de renda estabelecido, e b) estudantes da rede pública com renda per capita de até 1,5 salários mínimos.

Neste cenário, a autodeclaração pode se constituir em uma estratégia de acesso condicionada. Por um lado, pelas chances de ingresso projetadas pelo estudante, de acordo com o tipo de seleção de cada IFES e da concorrência intra e intergrupo; por outro lado, pelas expectativas dos estudantes à respeito da relação inscritos/vagas reservadas, um processo semelhante ao verificado por Rosenberg & Andrade (2008) no tocante aos estudantes inscritos no Programa Ford:⁴ "Ao analisar a declaração de cor/raça dos/as candidatos/as nas diferentes seleções, nota-se uma contínua diminuição dos/as candidatos/as que se autodeclararam brancos/as e amarelos/as (não privilegiados pelo edital) e, obviamente, uma proporção sempre maior de candidatos/as que se autodeclararam negros/as (pretos/as ou pardos/as) e indígenas" (p. 429-430).

Nosso objetivo é avaliar, com base nos três itens acima, se os dispositivos da Lei de Cotas são suficientes para garantir o objetivo da ação afirmativa no sentido da democratização do acesso à educação superior através da justa distribuição das vagas em reserva. Neste sentido, realizamos a análise documental do processo de formulação da Lei de Cotas e documentos pertinentes; analisamos comparativamente os dados dos censos educacional e demográfico, e os dispositivos legais que estruturam a Lei de Cotas; e apontamos os limites e as possibilidades de trajetória da política. Escolhemos o Estado de Pernambuco (Brasil) como recorte de análise porque este possui quatro instituições públicas de bom desempenho que utilizam o SISU: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),⁵ Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). Acreditamos que estas características reunidas fazem do Estado de Pernambuco um *locus* preferencial de análise para a questão explorada neste artigo.

Entendemos que, apesar dos problemas elencados neste trabalho, a Lei de Cotas, além de ser uma digna e legítima construção política e materialização de anseios e lutas históricas de grupos e movimentos sociais atuantes no nosso país, é, inegavelmente, um marco positivo na reestruturação do sistema de ingresso da educação superior pública. Por isso, nossos questionamentos vão justamente no sentido de discutir coerência e clareza de propósitos, se eles obtêm justiça na definição dos benefícios (cota, imediato; ingresso, mediato), dos beneficiários (cotistas) e da forma de conceder o benefício.

Processo Legislativo e os Dispositivos da Lei de Cotas

O processo legislativo da Lei de Cotas pode ser dividido em: Projeto Original (PLC no. 73/1999), Projeto Final (PLC no. 180/2008) e Lei de Cotas (Lei no. 12.711/2012). Seguindo as regras do processo legislativo brasileiro, os projetos foram analisados por três comissões –

³ A partir da implementação do SISU, pois não há suporte técnico para o estudante optar simultaneamente pelas vagas de ampla concorrência e pelas vagas de cotas (Santos, 2012).

⁴ O *International Fellowships Program* (IFP) da Ford ofereceu, entre 2002 e 2009, em torno de 40 bolsas de mestrado e doutorado, preferencialmente para negros/as e indígenas, nascidos/as nas regiões norte, nordeste e centro-oeste e que provêm de famílias que tiveram poucas oportunidades econômicas e educacionais.

⁵ No momento em que este artigo foi escrito, a UFPE decidiu adotar integralmente o SISU. Contudo, os dados utilizados levam em conta as seleções progressas, em que a utilização foi parcial.

Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e Educação e Cultura (CEC) –, e, por fim, submetido à análise presidencial.

Inicialmente, o PLC no. 73/1999 previa 50% das vagas nas universidades públicas para os alunos com o maior coeficiente de rendimento, objetivando a criação de uma “verdadeira [e democrática] elite acadêmica” (Câmara dos Deputados, 1999), e localizava o problema do ensino superior na “má qualidade” dos ingressantes. Com o PLS no. 180/2008, inicia-se a previsão da reserva de 50% das vagas para estudantes de escola pública, com reserva de 50% dessas vagas para estudantes com até 1,5 salários-mínimos de renda *per capita*, e da reserva de vagas PPI proporcional ao censo demográfico do IBGE. Por fim, a Lei no. 12.711/2012 perdeu o coeficiente de rendimento por meio de veto presidencial, sob a justificativa de que o mesmo “não se baseia em exame padronizado [...] e não segue parâmetros uniformes”.

O parecer da CCJC⁶ aprovou a lei e destacou a “adoção de *medidas afirmativas* como forma de romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade e que só poderão ser superadas com a *atuação do Estado*” (grifo nosso); a CDHM referendou o parecer da CCJC, reforçou a dimensão histórica das desigualdades e enfatizou a importância de não abandonar critérios que se relacionem com o conhecimento intelectual dos estudantes; por fim, o parecer da CEC reafirmou o caráter histórico da formação socioeconômica desigual, seu impacto sobre as raças e a necessidade de o Estado atuar sobre essa distribuição que não é neutra, além de ter destacado a importância de juntar critérios específicos (raciais) com universais (renda), e a necessidade de dispositivo que impusesse a reserva de vagas em todos os cursos e turnos, evitando que estas terminem restritas aos cursos menos concorridos.

Neste cenário, identificamos que embora o diagnóstico permaneça praticamente o mesmo, a má formação dos estudantes na educação básica pública, o foco mudou consideravelmente, da criação de uma “verdadeira elite acadêmica” para a atuação do Estado por meio de ações afirmativas, envolvendo as decisões das comissões parlamentares e, mais tarde, do Executivo, acerca dos dispositivos, dos grupos e dos quantitativos necessários para que a Lei de Cotas atingisse seus objetivos.

Os dados da Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2013) mostram que entre todos os jovens acima de 15 anos, 11,9% dos pretos e pardos são analfabetos, percentual que atinge o dobro do equivalente aos jovens brancos (5,3%). A participação de pretos e pardos, entre 18 e 24 anos, no ensino superior⁷ no Brasil é de apenas 9,6%, bem aquém da participação de brancos (22,1%). Observando apenas entre os estudantes brancos na mesma faixa etária, no Brasil, 66,6% deles frequentam o ensino superior, este número para pretos e pardos cai para apenas 37,4%. A distribuição de renda *per capita* por raça também oferece indícios importantes da discrepância encontrada, pois enquanto 75,6% dentre os 10% mais pobres do país são pretos e pardos, 81,6% entre os 1% mais ricos são brancos. Além disso, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), a média de anos de estudo dos brancos é 1,5 anos maior que a de pretos e pardos juntos. Dentre os que se declararam com ensino superior completo no mesmo Censo, aproximadamente, 73,3% eram brancos, 3,8% pretos, 2,0% amarelos, 20,8% pardos e 0,1% indígenas.

No que se refere apenas à distribuição de renda, somente 10,2% dos jovens, entre 18 e 24 anos, alocados entre os 20% mais ricos do país, encontravam-se afastados da educação formal⁸, enquanto 53,8% e 43,8%, respectivamente, dos dois quintos mais pobres encontravam-se na mesma situação (IBGE, 2013). Cerca de 70% da população possuía renda familiar abaixo de 1,5 salários mínimos *per capita*, enquanto 60,9% dos sujeitos que frequentavam o ensino superior possuíam renda

⁶ Parecer da relatora da CCJA, a Senadora Ana Rita (PT-ES), ao PLC 180/08.

⁷ Excluindo mestrado e doutorado.

⁸ Fora da escola e com menos de 11 anos de educação formal.

familiar acima de 1,5 salários mínimos *per capita* (IBGE, 2011). Aproximadamente 86% dos estudantes matriculados no ensino médio eram da rede pública e 14% da privada. A maioria dos estudantes da rede pública possuía renda familiar menor que 1,5 salários mínimos *per capita*, enquanto a maioria dos estudantes da rede privada possuía renda familiar maior que 1,5 salários-mínimos *per capita*.

Fica evidente que apesar de a maior parte da população ser composta por PPI e pessoas com renda familiar abaixo de 1,5 salários mínimos *per capita*, e da maioria dos estudantes estar na rede pública, o ensino superior é majoritariamente ocupado por estudantes brancos, com renda familiar maior que 1,5 salários mínimos *per capita*, originários de escolas privadas de Ensino Médio. Além disso, confirma-se a permanência de um problema histórico: os brancos possuem, em média, mais anos de estudo e respondem pelo maior percentual de diplomados no ensino superior.

Pelo exposto acima, justificam-se as reservas de vagas e atesta-se a escolha dos legisladores dos grupos que comporão o foco da ação da política, os cotistas, bem como a necessidade de atuação do Estado para enfrentar o problema, que, de outra forma, tenderia à inércia da preservação de iniquidades através da ausência de medidas ou políticas de correção (Brown, Langer, & Stewart, 2012). Contudo, permanece em suspenso a suficiência dos critérios de distribuição das vagas, dos critérios de verificação da condição dos beneficiados e das possibilidades de execução da política de cotas.

Na ordenação jurídica nacional, o Decreto nº 7.824 (BRASIL, 2012b) e a Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação (BRASIL, 2012c) são os documentos responsáveis pela regulamentação e aplicação da Lei de Cotas.

Inicialmente, exige-se ter cursado integralmente o ensino médio em cursos regulares de escolas públicas, mesmo que em instituições de formação profissional técnica, ou em escolas de EJA. São aceitos também candidatos que tenham obtido certificado de conclusão do ensino médio com base no resultado do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino (MEC, 2012).

Em seguida, temos o dispositivo que diz respeito ao cálculo e à definição dos grupos com acesso às vagas reservadas: Vagas Ofertadas (total de vagas disponíveis); Vagas Reservadas, divididas em: Grupo I-a: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* bruta igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, PPI; Grupo I-b: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* bruta igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, não-PPI; e Grupo II-a: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimos, PPI e Grupo II-b: estudantes de escola pública, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimos, não-PPI.

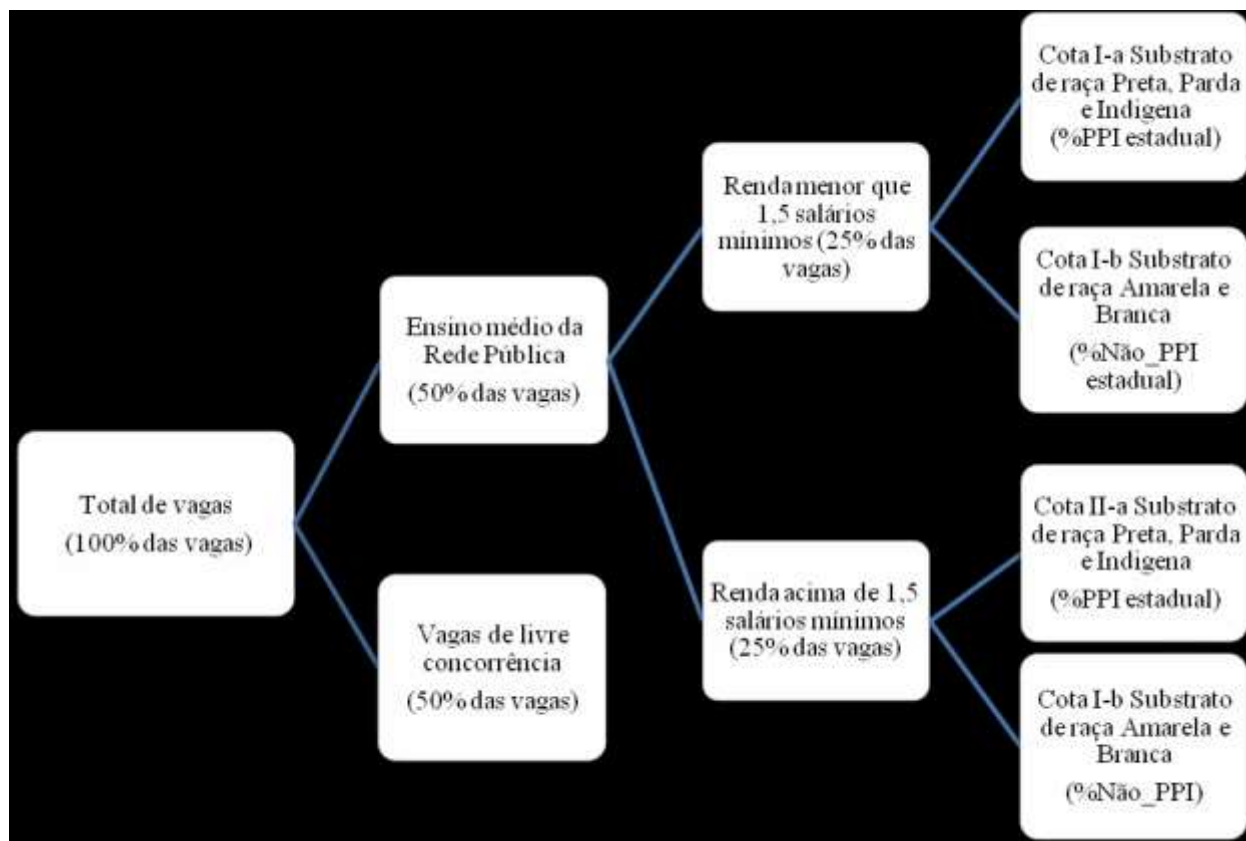


Figura 1: Distribuição de substratos na Lei de Cotas.

Para os grupos com PPI, o total de vagas reservadas é proporcional a sua participação na população do Estado da IES a concorrer. Assim, em um quadro hipotético em que a população de um Estado é composta por 9% de pretos, 50% de pardos e 1% de indígenas, totalizando 60% PPI, num curso com 200 vagas no turno da manhã, a distribuição de vagas dar-se-ia da seguinte maneira: VR = 100 vagas; Grupo I-a = 30 vagas, Grupo I-b = 20 vagas; Grupo II-a = 30 vagas, Grupo II-b = 20 vagas. A Lei de Cotas determina ainda que o processo deverá ser feito com base em fases bem delimitadas, mas interdependentes, começando com a definição do total de vagas disponíveis (Vagas Ofertadas – VO) em cada turno e curso da seleção em tela. Assim, o processo segue até que todas as vagas reservadas estejam calculadas.

Além dos cálculos da reserva de vagas, há procedimentos previstos caso as vagas reservadas não sejam totalmente preenchidas. No preenchimento das vagas dentro dos grupos, a ordem de classificação é construída a partir das notas dos estudantes da seleção. E, uma vez que uma IFES garanta o número mínimo de vagas reservadas, ela *pode escolher* se os estudantes competirão primeiro nas vagas não-reservadas (concorrência geral) e, em seguida dentro dos grupos de reserva de vagas; ou ainda, se competirão em apenas um deles. Até 2016, as IFES serão obrigadas a permitir que os estudantes cotistas disputem vagas reservadas e vagas de concorrência geral. De qualquer forma, é responsabilidade da IFES criar as regras e definir as condições que permearão a seleção e a disputa pelas vagas – ou, conforme orienta o MEC, simplesmente aderir ao ENEM/SISU.

Cabe ainda tratar, brevemente, da possibilidade do não preenchimento das vagas de PPI por falta de candidatos classificados. A legislação (BRASIL, 2012) aponta a ordem sequencial e preferencial de realocação entre diferentes grupos da seguinte forma:

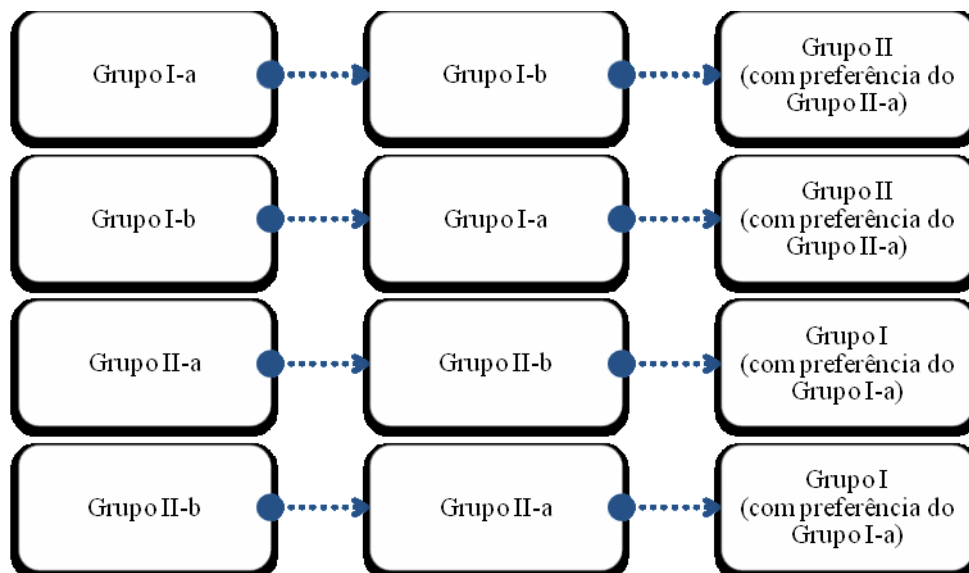


Figura 2: Ordem sequencial e preferencial de realocação de vagas não ocupadas entre diferentes grupos na Lei de Cotas

A legislação garante ainda que, no caso de ainda haver vagas ociosas no fim deste processo, estas devem ser ofertadas a estudantes não-cotistas (grupo III). Assim, a preferência é que as vagas sejam distribuídas dentro do mesmo grupo, e secundariamente, para os PPI.

Diferenças Entre os Dispositivos e os Dados dos Censos

Em seu estudo sobre as bases das discussões a respeito das ações afirmativas, Brown, Langer, e Stewart (2012, p.6) observam que existem três dimensões no debate: filosófica, econômica e social. Vamos dar atenção à análise da dimensão “econômica” da Lei de Cotas, a qual se relaciona à eficácia da ação afirmativa em questão (p.12), para demonstrar que ela possui problemas relacionados aos seus dispositivos e sua possibilidade de aplicação. Lembramos que a dimensão econômica estrutura o debate em três pontos, a saber: “a ação afirmativa alcança seu objetivo em termos de reduzir a desigualdade do grupo [...]; é eficiente em termos de alocação dos recursos [...]; os mesmos objetivos poderiam ser alcançados, de forma mais efetiva e com custos menores, por outros meios” (Brown, Langer, & Stewart, 2012, p.6).

Desde os anos 1950, o Brasil tem caminhado no sentido da autodeclaração baseada na aparência, sendo a cor da pele predominante na identificação racial (Muniz, 2012). Esta opção foi referendada pela Declaração da Conferência de Durban (ONU, 2001), pelo Anteprojeto de Lei da Educação Superior (Brasil, 2004a) e pela Comissão de Relações Étnicas e Raciais da Associação Brasileira de Antropologia, dentre outras (Maio & Santos, 2005, p.306). Entretanto, a categorização do beneficiário através da autodeclaração – embora seja positiva no sentido do respeito à dignidade humana ao permitir a autodefinição e identificação –, não é desprovida de polêmica quando utilizada para pretos e pardos, assim como apresenta problemas para os povos indígenas (Santos, 2012), pois abre espaço para os “burladores raciais” (Maio & Santos, 2005), os quais, ao moverem-se nas cotas, afastam-nas do seu público-preferencial⁹.

⁹ A UnB usou a heterodeclaração, por meio de foto analisada por comissão que referendava a autodeclaração do estudante ingressante após análise socioeconômica e fenotípica (Maio & Santos, 2005), na tentativa de barrar a ação dos “burladores sociais”, por entender que estes impediam o acesso dos “negros de verdade” ao

Segundo Muniz (2012) e Silva & Leão (2012), há considerável variação percentual na identificação racial, quando se compara heterodeclaração com autodeclaração, com tendência para a autodeclaração racial apresentar menores índices de identificação com raças dominadas. Assim, a identificação varia, muitas vezes, de forma contraditória e errática, de acordo com o campo social e os capitais mobilizados (Maio & Santos, 2005), de maneira que o preconceito, a expectativa de reação dos pares e as condições de acesso a bens são determinantes não só para a forma como as pessoas se percebem racialmente, mas como declaram a si e aos outros. Neste sentido, o Estado exerce um papel preponderante na significação e compreensão racial, ao conceder um benefício a determinado grupo, selecionado através de critérios raciais (Htun, 2004).

No caso da Lei de Cotas, a autodeclaração torna a identificação racial uma variável facilmente burlável, em contraste com a declaração de renda *per capita* que, quando abaixo de 1,5 salários mínimos, necessita de comprovação. Isto não significa que não seja possível, por meio de fraude, burlar a declaração de renda, como divulga a mídia, através da inclusão de dependente ou exclusão da renda dos pais. Se somarmos isso às limitações técnicas dos sistemas de seleção, veremos que, em certos casos, será interessante para o estudante até mesmo oscilar do campo cotista para o campo não-cotista, ou do campo cotista baixa renda para cotista sem limite de renda, conforme atestam matérias diversas na imprensa. Em uma delas,¹⁰ por exemplo, indica-se que, para o Instituto Federal de São Paulo (IFSP), o corte PPI foi de 774,98 pontos, enquanto na concorrência geral foi 750,96.

Para controlar situações como esta, colocou-se, intencionalmente, a rede de ensino de origem do estudante como condição primária para o acesso às cotas, portanto, na esteira do pensamento que junta raça e desigualdades socioeconômicas. Deste modo, mesmo que opte por uma declaração condicionada, variando a raça ou a renda, o estudante permanece atrelado a um dos grandes grupos (cotistas/não-cotistas). Se isto não basta para resolver a questão, se consegue mitigar o problema, já que, de qualquer forma, apenas alunos de escolas públicas podem participar do sistema de cotas. Isto não implica em assumir que a rede pública de ensino é homogênea, pois se trata de rede que compreende desigualdades sociais e educacionais consideráveis, como demonstra a literatura em relação aos colégios de aplicação, militar e Pedro II, dentre outros (Costa & Koslinski, 2012, 2011). Devemos ainda considerar que, para calcular as reservas de vagas dos grupos I-a e II-a (grupos PPI), a Lei de Cotas agrupa pretos, pardos e indígenas em uma grande categoria (PPI), não obstante as notáveis diferenças sociais e econômicas.

Quando observamos os números de inscritos a partir do recorte racial e de renda,¹¹ notamos grandes discrepâncias entre a porcentagem de vagas reservadas e o real número de inscritos no ENEM em 2010, 2011 e 2012 (INEP, 2011, 2012, 2013). No gráfico abaixo, observa-se que há significativa distorção entre as representações populacionais no número de inscritos e o número de vagas destinadas – donde se destaca que os PPI com renda superior a 1,5 salários mínimos têm uma

programa e contribuíam para o enfraquecimento do mesmo ao torná-lo “inviável diante da opinião pública” (p. 190). O método da UNB terminou por gerar intensos protestos e críticas, sendo apelidado de “tribunal racial” (p. 205) – mostrando que apesar dos riscos provenientes dos burladores, os beneficiários preferiam a autodeclaração.

¹⁰ G1, “Veja como monitorar a nota de corte e aumentar as suas chances no SISU”, *G1 Educação*. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/06/veja-como-monitorar-nota-de-corte-e-aumentar-suas-chances-no-sisu.html>. Acesso em: 16/07/2013.

¹¹ O cálculo de renda *per capita* foi feito com base na renda familiar declarada dividida pelo número de pessoas nas residências. Entretanto, em alguns casos, a renda familiar e a quantidade de pessoas – no segundo caso, apenas em 2010 – foram estipuladas em diferentes intervalos de classe. Por esta razão, adotou-se o ponto médio como valor do intervalo.

variação média de +31,31%, enquanto os PPI com renda inferior ou igual a 1,5 salários-mínimos têm uma variação média de -30,48.

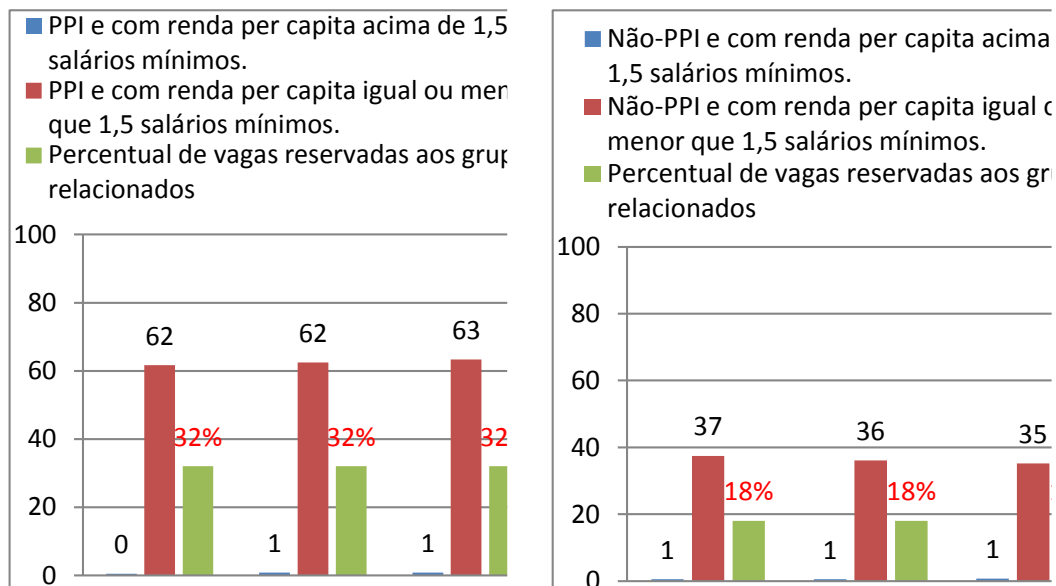


Figura 3: Comparação entre o percentual de vagas reservadas por grupo e o número de inscritos intergrupos no Enem.

Em nenhum dos quatro grupos de reserva há uma aproximação entre o número de estudantes cotistas inscritos e o número de vagas reservadas, o que, na prática, é ainda mais gritante, pois estamos considerando a situação ideal, com 50% de reserva de vagas, e não a real, considerando que: 1) os dados de inscritos no ENEM não permitem saber o percentual real de vagas reservadas; 2) cada universidade usa um percentual diferente para reserva de vagas, uma vez que a lei só será plenamente aplicada a partir de 2016. Estudantes com renda familiar igual ou inferior a 1,5 salários mínimos representam, em média, 98,6% dos estudantes de escolar pública inscritos no Exame, mas só têm direito a 50% das vagas reservadas. Por outro lado, estudantes com renda familiar superior a 1,5 salários mínimos têm a sua disposição 50% das vagas reservadas, mas só respondem por, em média, 1,3% dos inscritos. Assim, é inevitável que as vagas reservadas para o Grupo II não sejam plenamente preenchidas. Se considerarmos que apenas a condição de renda familiar igual ou inferior a 1,5 salários mínimos necessita de comprovação, é razoável admitir que estes estudantes podem variar intencionalmente sua identificação para competir no Grupo II, onde, apesar das notas mais elevadas¹², há vagas sobrando.

Uma vez que a Lei de Cotas e demais diplomas normativos não preveem recálculo da porcentagem de vagas reservadas, mas tão somente a redistribuição de vagas não preenchidas, os estudantes originários do Grupo II tendem a receber um injusto benefício, já que há mais vagas que inscritos. Como se esta injusta situação não bastasse, os estudantes originários do Grupo II têm, historicamente, obtido nas seleções desempenhos médios¹³ comparáveis aos dos estudantes das

¹² O cálculo da média foi feito com base nas quatro provas componentes do ENEM que são fundamentados na Teoria de Resposta ao Item (Linguagem e Códigos, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Matemática).

¹³ Assume-se a normalidade aproximada das curvas para cálculo de médias, uma vez que tanto a curtose quanto a assimetria da curva são significativamente baixas em todos os casos. (2010: $-0,466 < K < -0,252$, -

escolas particulares – como veremos no próximo gráfico –, o que demonstra que, provavelmente, eles não possuem a mesma necessidade de cotas que os estudantes originários do Grupo I.

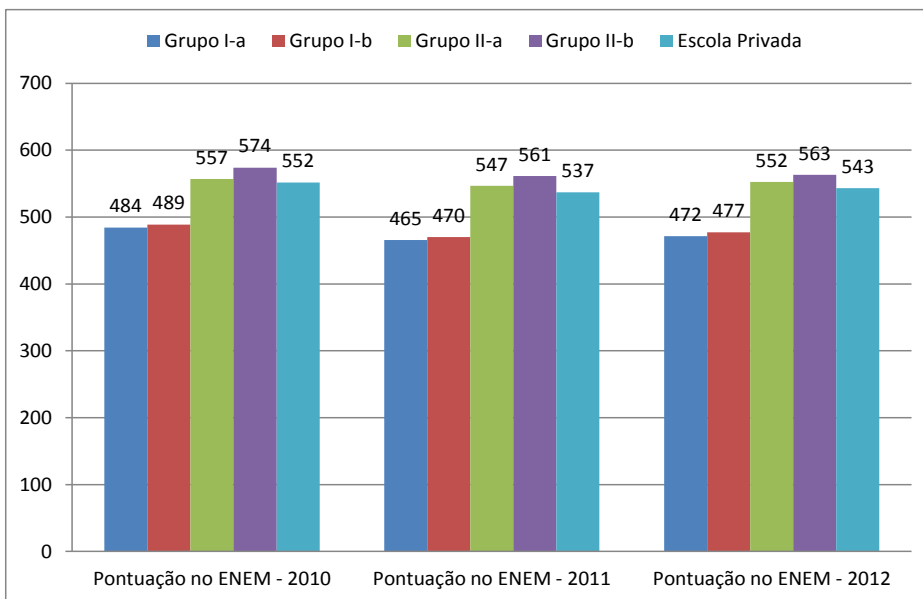


Figura 4: Comparação da pontuação média obtida por estudantes oriundos da rede privada de ensino médio e estudantes da rede pública de ensino médio subclassificados pelos grupos contemplados com a Lei de Cotas no Enem

Esta variação inesperada deve-se, sobretudo, ao fato de, embora a rede pública – enquanto uma *rede* – tenha desempenho inferior à da rede privada, as escolas técnicas e as escolas de aplicação permanecem entre as melhores instituições de Ensino Médio do Brasil. No caso em discussão, referentes aos inscritos em Pernambuco, a situação é ainda mais alarmante, porque o Colégio de Aplicação da UFPE, desde 2009, obtém os maiores escores na avaliação das escolas públicas no Índice Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com notas cerca de 90% superiores à média nacional (IDEB, 2011, 2013), com alunos que têm média geral no Exame Nacional do Ensino Médio comparáveis às melhores escolas particulares do Estado, tendo ficado em terceiro lugar no *ranking* Enem de Pernambuco em 2011 (UFPE, 2012).

Por fim, precisamos comparar as porcentagens de PPI e de estudantes com renda familiar igual ou superior a 1,5 salários mínimos em relação à população do Estado, e em relação aos grupos definidos pela Lei de Cotas, analisando os dados abaixo.

0,240 < A < 0,336; 2011: -0,495 < K < -0,261, -0,145 < A < 0,395; 2012: -0,525 < K < -0,056, -0,128 < A < 0,476) (LEECH; ONWUEGBUZIE, 2002).

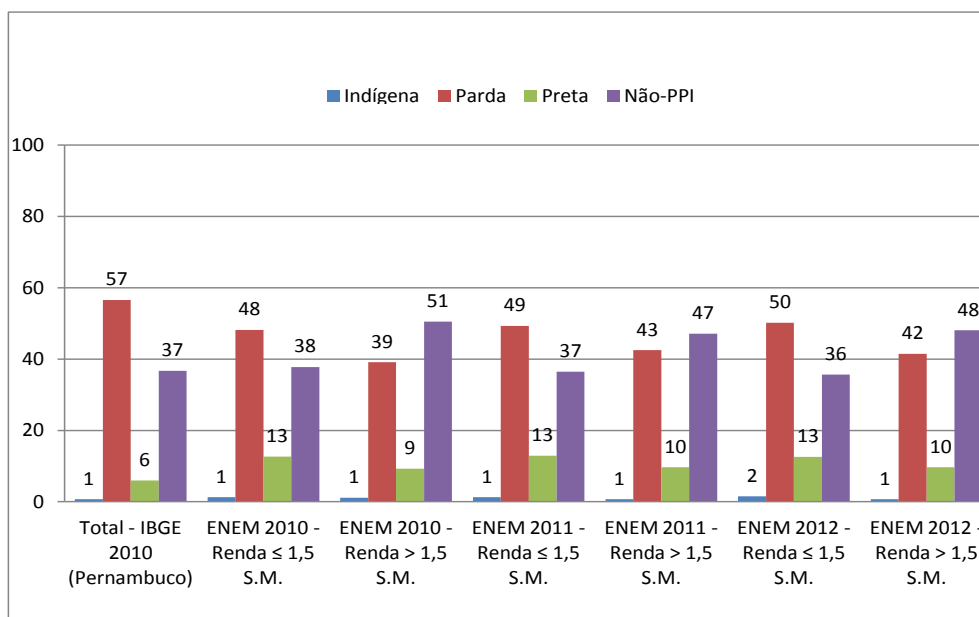


Figura 5: Distribuição de frequência de estudantes por raça dentro dos grupos definidos pela lei de cotas e comparados com a mesma frequência no censo do IBGE 2010 no mesmo estado.

O gráfico acima demonstra significativas diferenças entre as porcentagens dentro dos grupos e o recorte geral da população, o que reafirma a necessidade de revisar a forma de calcular a reserva de vagas. O problema pode tornar-se ainda mais grave no caso em que haja diferença significativa entre a porcentagem de PPI na população geral de um Estado e a porcentagem de PPI na população com renda familiar abaixo de 1,5 salários mínimos *per capita*, pois, nesta hipótese, o principal grupo de cotistas receberá um total de vagas inferior ao necessário.

Face ao exposto, entendemos que a Lei de Cotas enseja as seguintes questões que merecem, se não revisão, pelo menos acompanhamento por parte do MEC e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (conforme previsto nos Arts. 6º. e 7º. da Lei 12.711/12):

- distorção associada ao critério renda;
- a necessidade de garantir condições técnicas (e legais) para efetivar a concorrência concomitante dentro dos grupos de reserva e na concorrência geral, para que os grupos de reserva de vaga não terminem com notas de corte superiores aos sem reserva;
- a reserva de vagas para estudantes com renda familiar superior a 1,5 salários mínimos *per capita* que tende a criar um espaço de baixa concorrência;
- as diferenças entre o percentual dos PPI na composição da população geral das Unidades Federativas e o percentual dos PPI na composição da população beneficiada pela Lei de Cotas que pode gerar diferenças entre o número de vagas proporcionalmente necessárias e o número de vagas ofertadas;
- o agrupamento dos PPI como grupo único que tende a gerar disparidades em Estados de concentração de uma das raças e a aumentar as dificuldades para membros de comunidades

indígenas e/ou quilombolas, as quais têm índices educacionais mais baixos (Lopes 2011; INEP, 2012);

- por fim, como já destacado acima, o potencial que possui a autodeclaração para facilitar a ação dos “burladores raciais”.

Propondo Alternativas

A reserva de vagas, da maneira como está feita hoje, pode tornar-se tanto uma forma de facilitar o acesso ao Ensino Superior para grupos que mesmo sem a lei não encontrariam dificuldades para passar nas seleções; quanto, por outro lado, pode vir a impulsionar mecanismos de declaração de renda/raça em desacordo com a autopercepção, e sim atendendo à flutuação das concorrências e notas mínimas do Enem ao longo dos anos. Há uma evidente necessidade de rediscussão e reformulação de alguns dispositivos, especialmente no que concerne aos critérios de cálculo das vagas e de verificação da condição de beneficiário. Este processo de reformulação dificilmente poderá esperar pelo dilatado prazo de dez anos – conforme estabelecido no artigo 7º da Lei de Cotas. É preocupante ainda que este mesmo artigo estabeleça considerações somente sobre os critérios raciais e de rede de ensino, já que, como vimos, a grande distorção está relacionada com o critério renda.

Desta forma, na tentativa de minimizar os efeitos subsequentes desta discrepância, duas medidas nos parecem recomendáveis. A primeira seria a alteração ou extinção dos prazos delimitados no Art. 17º da Portaria Normativa nº 18 e no Art. 7º da Lei de Cotas, de modo a garantir a manutenção da automática recolocação, durante toda a vigência da lei, dos estudantes intercotas e na concorrência geral para não-aprovados em suas cotas de inscrição, evitando que haja grande diferença entre a nota mínima obtida em um grupo e a nota mínima obtida nos demais. A segunda passa pela redefinição dos percentuais de vaga concernentes a PPI e Renda, os quais deveriam ser baseados nas porcentagens dos PPI dentro dos estratos específicos, e não na adoção dos percentuais de participação na população geral da UF.

Com base na comparação, para o Estado de Pernambuco, entre o Censo do IBGE 2010 e o Enem 2010, 2011 e 2012, notamos que a definição da reserva de vagas aproximou a previsão teórica dos percentuais reais dos inscritos, conforme imagem abaixo.

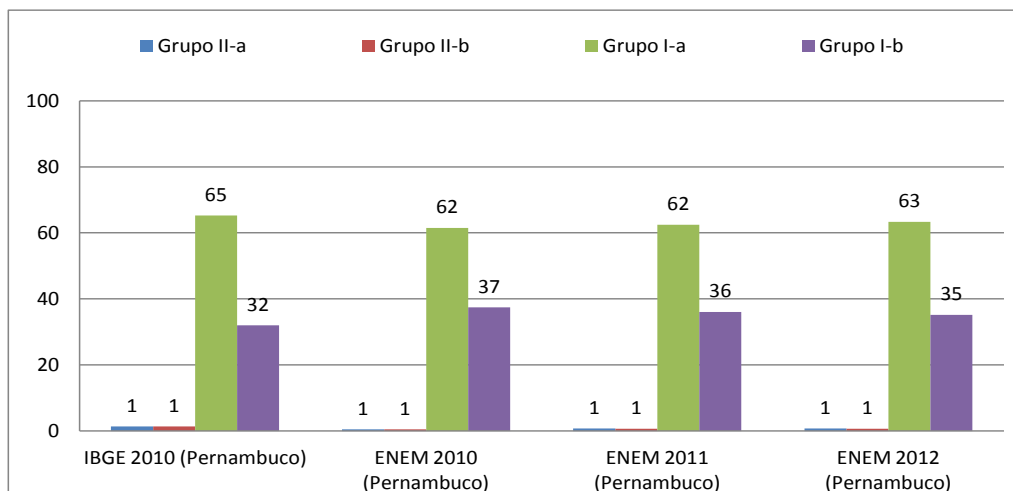


Figura 6: Comparação entre estratificação de raça e renda no censo demográfico do IBGE 2010 e do percentual de vagas reservadas a estudantes de baixa renda e PPI entre os inscritos do Enem.

Para aprofundar o entendimento, é necessário trabalhar com mais dados, tendo em vista a análise a partir de uma série histórica. Porém, a análise dos dados aqui reunidos mostra uma aproximação razoável entre quantitativos que, de outra forma, encontravam-se bastante desproporcionais – especialmente o número de vagas reservadas e o número de inscritos.

Considerações Finais

Não restam dúvidas a respeito da necessidade de ações afirmativas que promovam a democratização da educação superior, no sentido da superação das desigualdades sociais e educacionais históricas. Estamos convictos de que a política de cotas é o caminho acertado para enfrentar a questão, no médio e longo prazos, sobretudo pela persistência dos problemas de qualidade da educação básica. A análise aqui realizada aponta as limitações dos dispositivos e para as possibilidades de melhoria de uma política pública socialmente acertada e educacionalmente necessária, criada pela Lei de Cotas.

Apesar do avanço que a lei representa e da perspicácia de alguns de seus dispositivos (ao colocar a educação pública como fator fundamental), persistem problemas e lacunas que podem levar ao afastamento da lei de seu objetivo, e criar, inclusive, privilégio para determinados grupos, inclusive de escolas públicas que apresentam desempenhos comparáveis ao das escolas privadas de elite. Fica nítido, por exemplo, que o baixo percentual de estudantes da rede pública com renda acima de 1,5 salários mínimos (e o alto score médio obtido por eles) torna questionável a reserva a estes de 50% dentre as vagas destinadas a estudantes oriundos da rede pública.

Entretanto, para melhorar a compreensão acerca deste fenômeno, é necessário aumentar o número de pesquisas que deem conta da dimensão da prática, especialmente dos perfis dos estudantes, e de como eles se relacionam com a Lei de Cotas (se possível, com acompanhamento ano a ano). Desta forma, será possível estudar as formas de inscrição, as possibilidades de autodeclaração condicionada e os movimentos na redistribuição das vagas reservadas, bem como

observar as formas que as IFES usam para compatibilizar (se é que fazem isso) suas ações afirmativas e as exigências da Lei de Cotas. Em resumo: analisar as séries históricas e as práticas para avaliar se a Lei de Cotas realmente contribuirá para democratizar o acesso à educação superior público, enfrentando as desigualdades étnico-raciais.

Bibliografia

- ANDIFES. (2011). *Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais Brasileiras*. Brasília: Fonaprace.
- Andrews, G. (1996). Brazilian racial democracy, 1900-90: An American counterpoint. *Journal of Contemporary History*, v.31, no.3, p.483-507. <http://dx.doi.org/10.1177/002200949603100303>.
- Bailey, S. (2004). Group Dominance and the Myth of Racial Democracy: Antiracism Attitudes in Brazil. *American Sociological Review*, v. 69, n. 5, p.728-747. <http://dx.doi.org/10.1177/000312240406900506>.
- Bourdieu, P. (1979). Les trois états du capital culturel. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30, 3-6.
- BRASIL. (2004a). Ministério da Educação. *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*. Brasília, 2004, 35p. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/reforma/Documentos/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 20/03/2005.
- BRASIL. (2004b). *Medida Provisória n. 213*, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm. Acesso em: 22/01/2014
- BRASIL. (2005). *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 22/01/2014.
- BRASIL. (2007). *Decreto no. 6.096*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 22/01/2014.
- BRASIL. (2012a). *Lei no. 12.711*, de 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. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei_12711_2012.pdf. Acesso em: 22/01/2014.
- BRASIL. (2012b). *Decreto no. 7.824*, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/cotas/docs/decreto_7824.pdf. Acesso em: 22/01/2014.
- BRASIL. (2012c). Ministério da Educação. *Portaria Normativa no. 18*, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 22/01/2014.
- Brown, G., Langer, A., & Stewart, F. (2012). Affirmative action: Foundations, contexts, and debates. In: Brown, G.; Stewart, F.; Langer, A. (Orgs). *Affirmative action in plural societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. (1999). *PLC no. 73/1999*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=16/03/1999&txpágina=9546&altura=650&largura=800. Acesso em: 10/07/2013

- CAMARA DOS DEPUTADOS. (2008). *PLC no. 180/2008*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88409. Acesso em: 10/07/2013
- Costa, M., & Koslinski, Mariane C. (2012). Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. *Pró-Posições (UNICAMP. Impresso)*. Campinas, v. 23, p. 195-213.
- Costa, M., & Koslinski, Mariane C. (2011). Quase-mercado oculto: a disputa por escolas comuns no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso)*, 41, 246-266.
- EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. (2013). *Com 129 mil vagas, SISU amplia o acesso à universidade*, 14 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://cafe.ebc.com.br/cafe/arquivo/sisu>. Acesso em: 13/02/2014
- Feres Júnior, J., & Dalfon, V. T. (2012). Ação afirmativa na educação superior: passado e futuro (Apresentação ppt). In: *Seminário 10 Anos de Ações Afirmativas no Ensino Superior: Conquistas e Desafios*. Grupo estratégico de análise da educação superior no Brasil, FLACSO Brasil, Rio de Janeiro, 21 e 22 nov. de 2012. Disponível em: http://www.flacso.org.br/gea/documentos/Revista_Forum/Revista_Forum_113.pdf. Acesso em: 12/02/2014
- Francis, A. M., & Tannuri-Pianto, M. (2012a). Using Brazil's racial continuum to examine the short-term effects of affirmative action in higher education. *The Journal of Human Resources*, 47, (3), 754-784.
- Francis, A. M., & Tannuri-Pianto, M. (2012b). The redistributive equity of affirmative action: exploring the role of race, Socioeconomic Status, and Gender in College Admissions. *Economics of Education Review*, 31, 45-55.
- Francis, A. M., & Tannuri-Pianto, M. (2013). Endogenous race in Brazil: Affirmative action and the construction of racial identity among young adults. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago, 61(4), 731-753.
- Guimarães, A. S. A. (2003). O acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.118, p.247-268. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100010>
- Harris, M., Consorte, J. G., Lang, J., & Byrne, B. (1993). Who are the Whites? Imposed census categories and the racial demography of Brazil. *Social Forces*. Oxford, 72(2), 451-462. <http://dx.doi.org/10.1093/sf/72.2.451>
- Htun, M. (2004). From “racial democracy” to affirmative action: Changing state policy on race in Brazil. *Latin American Research Review*. Pittsburgh, 39(1), 60-89. <http://dx.doi.org/10.1353/lar.2004.0010>.
- IBGE. (2011). *Microdados do Censo Demográfico 2010*. Brasília: IBGE.
- IBGE. (2013). *Síntese de Indicadores Sociais do IBGE 2013*. Brasília: IBGE.
- INEP. (2014). *Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções (até a 4ª, 5ª a 8ª série e Ensino Médio)*. Regiões Geográficas e Unidades da Federação. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>. Acesso em 13/02/2015
- INEP. (2011). *Nota sobre o uso dos resultados das avaliações em larga escala*. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/rss_enem/-/asset_publisher/oV0H/content/id/81134. Acesso em 13 fev 2014
- INEP. (2011). *Microdados do Questionário Socioeconômico dos Inscritos do Exame Nacional de Ensino Médio 2010*. Brasília: MEC/INEP.
- INEP. (2012). *Microdados do Questionário Socioeconômico dos Inscritos do Exame Nacional de Ensino Médio 2011*. Brasília: MEC/INEP.

- INEP. (2013). *Microdados do Questionário Socioeconômico dos Inscritos do Exame Nacional de Ensino Médio 2012*. Brasília: MEC/INEP.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2002). A call for greater use of nonparametric statistics. Paper presented at *The Annual Meeting of the Mid-South Educational Research Association*. Chattanooga.
- Maior, M., & Santos, R. (2005). As cotas raciais nos horizontes da Antropologia: Tréplica a dezoito comentaristas. *Horizontes Antropológicos*, 11(23), 292-308.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832005000100030>
- Mccowan, T. (2007). Expansion without equity: An analysis of current policy on access to higher education in Brazil. *Higher Education*, 53, 579-598.
- Martins, S., Medeiros, C., & Nascimento, E. (2004). Paving paradise: The road from "racial democracy" to affirmative action in Brazil. *Journal of Black Studies*, 34(6), 787-816.
<http://dx.doi.org/10.1177/0021934704264006>.
- Muniz, J. (2012). Preto no branco? Mensuração, relevância e concordância classificatória no país da incerteza racial. *Revista de Ciências Sociais* 55(1), 251-282. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582012000100007>.
- ONU. (2011). *Declaração e Programa de Ação. Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Durban, África do Sul.
Disponível:<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00001626.pdf>
- Paixão, M., Monçoes, E. & Rosseto, I. (2012, jan.-jun.). Ações afirmativas por reserva de vagas no ingresso discente nas Instituições de Ensino Superior (IES): um panorama segundo o Censo da Educação Superior de 2010. *Cadernos do GEA*, 1.
- Rosemberg, F. (2006). *Ação afirmativa no Ensino Superior Brasileiro: Pontos para Reflexão*. Disponível em: <http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/arquivos/acao-afirmativa-no-ensino-superior-brasileiro-pontos-para-reflexao-por-fulvia-rosemberg>
- Rosemberg, F., & Andrade, L. F. (2008). Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: a tensão entre raça/etnia e gênero. *Cadernos Pagu*, 31, 419-437. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-83332008000200018>.
- Santos, A. P. dos. (2012). Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: Dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de Ciências Humanas*. Viçosa, v.12, n.2, p.289-317.
- Santos, C. T. (2012). Ações afirmativas no ensino superior: Análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni da PUC-Rio. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. (Impresso), Brasília, v.93, p.770-790. <http://dx.doi.org/10.1590/S2176-66812012000400012>
- Schwartzman, L. F., & Silva, G. M. D. da. (2012). Unexpected narratives from multicultural policies: Translations of affirmative action in Brazil. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 7(1), 31-48. <http://dx.doi.org/10.1080/17442222.2012.658295>.
- Silva, G. M. D. da. (2011). Folk conceptualizations of racism and antiracism in Brazil and South Africa. *Ethnic and Racial Studies*, 35(3), 506-522.
<http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2011.589523>.
- Silva, G. M. D. da., & Leão, L. de S. (2012). O paradoxo da mistura: Identidades, desigualdades e percepção de discriminação entre brasileiros pardos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80), 117-133. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092012000300007>.
- Skidmore, T. (1992). Fact and Myth: Discovering a Racial Problem in Brazil. Kellogg Institute. *Working Paper* 173.
- Sorj, B. (2000). *A nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- Tavolaro, L. (2008). Affirmative action in contemporary Brazil: Two institutional discourses on race. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 19, 145-160.
<http://dx.doi.org/10.1007/s10767-008-9022-z>.
- Telles, E. (1995). Who are the morenas? *Social Forces*, 73(4), 1609-1611.
- UFPE. (2012) Assessoria de comunicação. Colégio de aplicação é o segundo lugar entre as escolas públicas do Brasil no Enem 2011. Disponível em
http://www.ufpe.br/cap/index.php?option=com_content&view=article&id=495:colegio-de-aplicacao-e-o-segundo-lugar-entre-as-escolas-publicas-do-brasil-no-enem-2011&catid=22:informes-gerais&Itemid=211

Sobre os Autores

Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros

SEPLAG-PE/Universidade Federal de Pernambuco

hugomedeiros.seplag@gmail.com

Licenciado em História pela Universidade Federal de Pernambuco (2008) e mestre em História pela Universidade Federal de Pernambuco (2010), doutorando em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente exerce o cargo de Gestor Governamental (Planejamento, Orçamento e Gestão), na Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Avaliação de Sistemas, Instituições, Planos e Programas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Avaliação de Políticas Públicas para o Ensino Médio, Avaliação de Políticas Públicas de ingresso e permanência no Ensino Superior, Avaliação do Sistema Nacional de Pós-graduação.

Ruy de Deus e Mello Neto

Universidade de São Paulo

ruydedeus@usp.br

Doutor em educação pela Universidade de São Paulo (na linha de Estado, sociedade e educação), tendo participado de período de estágio de pesquisa na Harvard Graduate School of Education (Cambridge, MA/EUA) - onde trabalhou especificamente com desigualdade no ensino superior. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em políticas públicas da educação e sociologia da educação. Trabalhou em sua tese de doutorado pesquisando o impacto das recentes políticas de acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda adotadas no Brasil. Foi bolsista de pós-doutorado PNPd CAPES na Fundação Joaquim Nabuco. Atualmente é bolsista de pós-doutorado Fapesp na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco

alfredomgomes@gmail.com

Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1990), Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1995) e Doutorado em Educação (PhD) pela University of Bristol (2000). Realizou estágio pós-doutoral junto ao Centre for Globalization, Societies and Education, University of Bristol, UK (2010-2011). É professor associado do Departamento de Fundamentos Sócio-filosóficos da Educação e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. Foi coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação (2011-2013). Tem formação e experiência de pesquisa na área de políticas da educação superior, com ênfase nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, projetos e programas, a partir de perspectiva de crítica, com foco nos temas: globalização, regionalização, políticas de educação superior, Estado, classes sociais e sociedade. A pesquisa atual busca contribuir para o entendimento dos processos de globalização e regionalização da educação superior na América Latina, assim como o desenvolvimento teórico-conceitual sobre políticas educacionais e crescimento da educação superior. Integra a Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. É coordenador/líder do Grupo de Pesquisa Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Educação e Sociedade (LAPPES) e coordenador da Rede de Cooperação Acadêmico-científica de Educação Superior (REDECAES) no âmbito de projeto integrado (PROCAD-CAPES) com o PPGE/UFG.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 24 Número 6

18 de janeiro 2016

ISSN 1068-2341



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, .ERIC, QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China). Contribua com comentários e sugestões a <http://epaa.info/wordpress/> ou para Gustavo E. Fischman fischman@asu.edu.

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Executive Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Associados: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),

Marcia Pletsch Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil

António Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin University of York

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Executive Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Sherman Dorn** (Arizona State University), **David R. Garcia** (Arizona State University),

Oscar Jimenez-Castellanos (Arizona State University), **Eugene Judson** (Arizona State University),

Jeanne M. Powers (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin,
Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi Jefferson County Public Schools in
Golden, Colorado

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig California State University, San
Jose

Antonia Darder Loyola Marymount University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Rennie Center for Education
Research and Policy

John Diamond Harvard University

Tara Donahue McREL International

Sherman Dorn Arizona State University

Christopher Joseph Frey Bowling Green State
University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina
Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein University of Bristol

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois,
Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-
Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas,
Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts,
Dartmouth

Laurence Parker University of Utah

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Washington State University

Felicia C. Sanders Institute of Education Sciences

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol Arizona State University

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado
Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro Los Angeles Education Research
Institute

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Executive Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (UNAM), **Jason Beech**, Universidad de San Andrés,
Antonio Luzon, University of Granada

Armando Alcántara Santuario IISUE, UNAM
México

Claudio Almonacid University of Santiago, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia,
España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona,
España

Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales,
Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para
la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del
Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de
León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad
Iberoamericana, México

Inés Dussel DIE-CINVESTAV,
Mexico

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de
Madrid. España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana,
México

Verónica García Martínez Universidad Juárez
Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla,
España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de
Baja California, México

Alma Maldonado DIE-CINVESTAV
México

Alejandro Márquez Jiménez IISUE, UNAM
México

Jaume Martínez Bonafé, Universitat de València,
España

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de
Perú,

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones
Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de
Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada,
España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín,
Argentina

Paula Razquin Universidad de San Andrés,
Argentina

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga,
España

Daniel Schugurensky Arizona State University,
Estados Unidos

Orlando Pulido Chaves Instituto para la
Investigación Educativa y el Desarrollo
Pedagogico IDEP

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de
Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad
Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán IISUE, UNAM
México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de
Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad
Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña,
España

Antoni Verger Planells University of Barcelona,
España

Mario Yapu Universidad Para la Investigación
Estratégica, Bolivia