

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: RESULTADOS Y DESAFÍOS FUTUROS

RESUMEN EJECUTIVO

VERSIÓN ACTUALIZADA



Sumario

I. Introducción **3**

II. Metodología **6**

III. Principales resultados **9**

Eje 1: datos nacionales **9**

Eje 2: Estudios de caso **15**

Eje 3: Evaluación institucional **16**

IV. Principales recomendaciones **18**

V. Equipo de investigación **24**

I. Introducción

Este 2022 es un año clave para la Ley de Cuotas (Ley nº 12.711, de 29/8/2012): celebramos una década de la política de acción afirmativa más importante en ámbito nacional, momento en el cual la legislación prevé una revisión por parte del Congreso Nacional. En cuál dirección esta revisión va a caminar — si es que va a caminar — es una cuestión no resuelta, pero entendemos que esta cuestión solo debe avanzar en la perspectiva de la mejora y fortalecimiento de esa política exitosa, con base en la experiencia acumulada, fruto de la lucha social por la democratización de la educación superior brasileña.

Las cuotas son un tipo de política de acción afirmativa que tiene como objetivo proporcionar mayor igualdad de oportunidades para grupos históricamente en posición de desventaja por medio de acciones que amplíen la inserción de esos grupos en el sistema educativo, en el mercado de trabajo, en servicios de salud, entre otros.

La Ley de Cuotas regula políticas de acción afirmativa en el acceso a la educación superior pública federal con el objetivo de promover el ingreso en las universidades e instituciones federales de educación técnica de nivel secundario. La ley establece, en cada concurso selectivo, por curso y turno, un mínimo de 50% de reserva de cupos para aquellos que hayan cursado toda la educación secundaria en escuelas públicas. La mitad de esos cupos debe ser reservada para estudiantes con renta familiar de hasta 1,5 salario mínimo per cápita.

Independientemente de la renta familiar, la ley prevé la subcuota para personas que se autoidentifican pretas, pardas e indígenas, calculada en proporción igual a la participación de estos en la población de cada unidad federativa, según el último censo demográfico. A partir de 2016, la ley fue enmendada para incluir la subcuota para personas con discapacidad¹. Las personas pretas y pardas son las que se identifican como afro- brasileñas.

La reserva de cupos para grupos específicos en las instituciones federales de educación superior hace parte de un conjunto más amplio de políticas que buscan expandir el acceso a la universidad. Gran parte de éstas resulta de la lucha política protagonizada por organizaciones negras, de estudiantes de escuela secundaria pública, de los pueblos indígenas, de personas con discapacidad, de movimientos por el derecho humano a la educación y de otros movimientos sociales que históricamente denuncian el origen y el carácter elitista y racialmente blanco de la educación superior brasileña.

1- Parte de este texto fue publicada inicialmente en el artículo Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e desafios futuros, na série Cotas 2022 do Nexo Políticas Públicas, coordenada pelo Afro-Cebrap e GEMAA/IESP-UERJ (Recuperado 2022, de: <https://pp.nexojournal.com.br/index/2021/Cotas-2022>) y en el artículo A Lei de Cotas dez anos após sua promulgação, na revista *Quatro Cinco Um: a revista dos livros* – edição 05/05/2022. (Recuperado, 02/07/2022 de: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/desigualdades/a-lei-de-cotas-dez-anos-apos-sua-promulgacao>).

Tales políticas no pueden ser pensadas de forma aislada, pero sí en conjunto con otras acciones que incluyeron la expansión de cupos en las universidades federales, la creación de nuevas universidades e institutos federales, de nuevos campus y nuevos cursos. También hacen parte de este conjunto de medidas el programa Universidad para Todos (Prouni/2004), el Programa Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni/2007), el Sistema de Selección Unificado (Sisu/2010) y la adopción del Examen Nacional de Educación Secundaria (Enem - *Exame Nacional de Educação Secundaria Ensino Médio*) como la principal forma de ingreso en la educación superior brasileña.

Todas estas medidas resultaron en el aumento del número de matrículas en la educación superior, que llegó a 8,6 millones en 2019, representando el 21,4% de la población brasileña de 18 a 24 años (Inep, 2020²). La mayor parte de esas matrículas se da, sin embargo, en instituciones educativas privadas. El crecimiento continuo de matrículas en la educación superior pública fue interrumpido en 2017 como resultado de los profundos cortes presupuestarios, intensificados con la aprobación del Techo de gastos¹ (EC95/2016), y de la desestructuración de los programas de expansión de las universidades públicas después del golpe institucional de 2016.

Aún con límites e insuficiencias, sobre todo con relación a la inversión necesaria más robusta en políticas de permanencia, podemos reconocer las políticas de acción afirmativa y las políticas de democratización del acceso a la educación superior brasileña como políticas exitosas. Sabemos que el momento político actual en el país, caracterizado por la exacerbación del racismo y por innúmeros ataques al Estado democrático de derecho, es adverso a las políticas públicas conquistadas en las últimas décadas y, específicamente, a las universidades públicas, y trae riesgos e inseguridades sobre el proceso de revisión y además sobre quién tendrá esa responsabilidad.

Aunque estemos moviéndonos en este escenario de inestabilidad, algunos actores políticos importantes están desarrollando diferentes iniciativas con el fin de producir análisis sobre los avances en la implementación de la Ley de Cuotas, con el objetivo de perfeccionar sus mecanismos como la ABPN (*Associação Brasileira de Pesquisadores Negros* – Asociación Brasileña de Investigadores Negros), el Consorcio de Investigadoras e Investigadores liderado por Afro-Cebrap y GEMAA/IESP-UERJ, la *Coalizão Negra por Direitos* (Coalición Negra por Derechos) y otras organizaciones y articulaciones del movimiento negro, además de organizaciones estudiantiles, redes y organizaciones de educación, juristas e investigadores.

Este es el caso del proyecto de investigación cuyos resultados están presentados

¹ El techo de gastos es un mecanismo para limitar el crecimiento de los gastos públicos con relación a la inflación registrada en el año anterior.

aquí de forma sintética, realizado entre marzo de 2021 y junio de 2022, titulado “Evaluación de las políticas de acción afirmativa en la educación superior en Brasil: resultados y desafíos futuros”, liderado por el Laboratorio de Estudios e Investigaciones en Educación Superior de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (*Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, Lepes/UFRJ) y por la organización *Ação Educativa* (Acción Educativa).

Podemos reconocer las políticas de acción afirmativa y las políticas de democratización del acceso a la educación superior brasileña como aquellas que vienen contribuyendo decisivamente para “cambiar la cara” de la universidad, tornándola más cercana al retrato de la población brasileña como un todo. Políticas que han exigido transformaciones más profundas en la función social de la universidad, en sus formas de funcionamiento, sus currículos y agendas de investigación. Políticas que necesitan continuar, precisan profundizarse y perfeccionarse y contar, especialmente, con más recursos públicos de forma continua y planeada.

Las medidas de expansión de cupos también posibilitaron el aumento expresivo de la presencia de estudiantes de menor renta, de escuelas públicas, que se autoidentifican pretos, pardos e indígenas y de personas con discapacidades en las universidades federales. Tal aumento fue verificado con relación a la proporción de estos estudiantes en el conjunto de las matrículas y cuando se analizan carreras específicas, incluyendo las más selectivas.

En este contexto, el **LEPES/FE/UFRJ** y *Ação Educativa* (Acción Educativa) presentan los resultados de la investigación: “Evaluación de las políticas de acción afirmativa en la educación superior en Brasil: resultados y desafíos futuros”, que tuvo como objetivo contribuir con la evaluación de los efectos y resultados de la política de cuotas implementada desde 2012, incluyendo los siguientes aspectos:

- observar la eficacia de la legislación en diversificar el perfil de los alumnos de educación superior en las universidades federales;
- identificar el éxito de las instituciones en la permanencia de alumnos beneficiarios de la ley de cuotas;
- analizar las tasas de graduación e identificar las dificultades enfrentadas por las instituciones y por los alumnos, beneficiarios de la ley de cuotas, en su trayectoria a lo largo de la educación superior;
- analizar otros resultados del sistema de cuotas asociados a las propuestas de cambios en los currículos y desarrollo de iniciativas antirracistas dentro de las universidades;
- documentar la ampliación del activismo de los alumnos negros, entre otros aspectos;
- analizar el nivel de institucionalización de la Ley de Cuotas y de las políticas de acción afirmativa en las universidades.

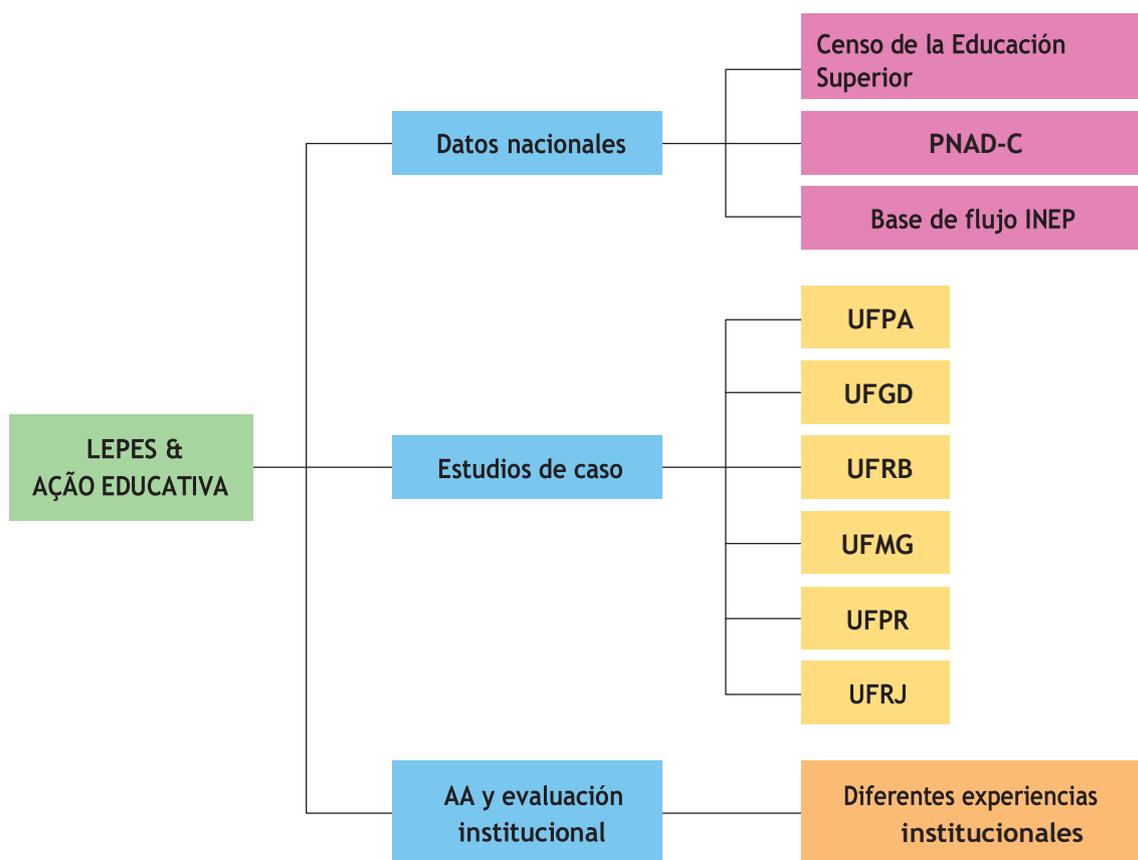
Bajo la perspectiva de la institucionalización, la investigación también indagó de qué forma la evaluación institucional de las Instituciones de Educación Superior (IES), una dimensión del SINAES (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* – Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior), reflexionó sobre el proceso de implementación y ha contribuido (o no) con el monitoreo y la mejora de la política de cuotas. Como resultado de la investigación, es presentado un conjunto de recomendaciones a la sociedad y, especialmente, a los formuladores de políticas con el objetivo de fortalecer las políticas de acción afirmativa en las universidades públicas.

El proyecto reúne a un grupo de investigadoras e investigadores brasileños, en su mayoría vinculados a universidades públicas federales, que actúan en el campo de las políticas de acción afirmativa hace muchos años y comprometidos con la lucha contra el racismo en la educación superior, para analizar la política implementada y mostrar sus resultados en diferentes aspectos, tanto para los estudiantes beneficiados como para la sociedad en general.

En este resumen ejecutivo presentaremos los principales resultados de cada uno de los tres ejes de la investigación, además de recomendaciones elaboradas a partir de los hallazgos y de los análisis de estos resultados.

II. Metodología

La realización del proyecto involucró a investigadores e investigadoras de seis universidades federales, distribuidas en todas las regiones del país, así como de investigadoras vinculadas con la organización *Ação Educativa* (Acción Educativa), para el desarrollo de metodología propia que combina los siguientes ejes de investigación:



Además del desarrollo de una referencia teórica común y del análisis crítico de los principales resultados y desafíos de la política de cuotas, los investigadores responsables por cada uno de los ejes de investigación desarrollaron las siguientes actividades:

Eje 1: Recolección de datos secundarios a nivel nacional

- Revisión de estudios anteriores.
- Sistematización y análisis de los datos del Censo de la Educación Superior (2010-2019).
- Sistematización y análisis de los datos de la PNAD y PNAD Continua (2011-2019).
- Sistematización y análisis de los datos de la Base de flujo del INEP (ingresantes entre 2010 y 2013; situación en 2017).

Eje 2: Recolección de datos primarios a través de seis estudios de caso en universidades federales seleccionadas

- Búsqueda bibliográfica sobre el acceso y permanencia en cada universidad investigada.
- Búsqueda documental.
- Realización de entrevistas con informantes-clave (gestores, coordinadores de curso, docentes, técnicos administrativos) en cada una de las universidades investigadas.

- Análisis de indicadores de acceso y permanencia de estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas en cada universidad investigada, incluyendo la selección de cursos específicos.
- Realización de ruedas de conversación con estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas e integrantes de colectivos estudiantiles en cada universidad.

Eje 3: Estudio sobre el papel de la evaluación institucional del SINAES en la implementación de la ley

- Búsqueda bibliográfica sobre el lugar de la Ley de Cuotas y de las políticas de acción afirmativa en el campo de la evaluación de la educación superior.
- Búsqueda documental.
- Entrevistas con integrantes de las Comisiones Propias de Evaluación (CPAs – *Comissões Próprias de Avaliação*), previstas en el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior (SINAES - *Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior*);
- Análisis de los informes de evaluación institucional de las universidades enviados al INEP.

III. Principales resultados

Eje 1: datos nacionales

Presentamos, a continuación, un cuadro sintético que contiene un panorama de la transformación del perfil de los estudiantes de las universidades federales brasileñas en la última década.

Cuadro 1. Principales dimensiones de la población con diploma de educación superior en Brasil y de la política de cuotas en las universidades federales

Población con diploma de educación superior		Matrículas	Ingresantes	Flujo (tasas de evasión)
Características	Brasil es uno de los países con menor número de personas con educación superior completa. la población graduada no pasa del 20% desde los nacidos en 1955.	Las matrículas en cursos de pregrado en las universidades federales salen de aproximadamente 1 millón de estudiantes para 1.3 millones, tuvo un crecimiento de 40% en el periodo 2010-2019.	La participación de ingresantes de las universidades federales en los cupos de amplia competencia disminuye en el periodo de 2010-2019. Hay un aumento expresivo de la participación de ingresantes beneficiarios de la ley de cuotas. Hoy son cerca del 30%.	Diversos estudios apuntan que el inicio del curso de pregrado es uno de los momentos de mayor riesgo de evasión para los estudiantes. Las tasas de evasión precoz de estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas y estudiantes que no se benefician de las cuotas (en el primer y segundo año del curso), para el Brasil y regiones, para las cohortes (generaciones) que ingresaron en las universidades federales entre 2010 y 2013, son muy cercanas.

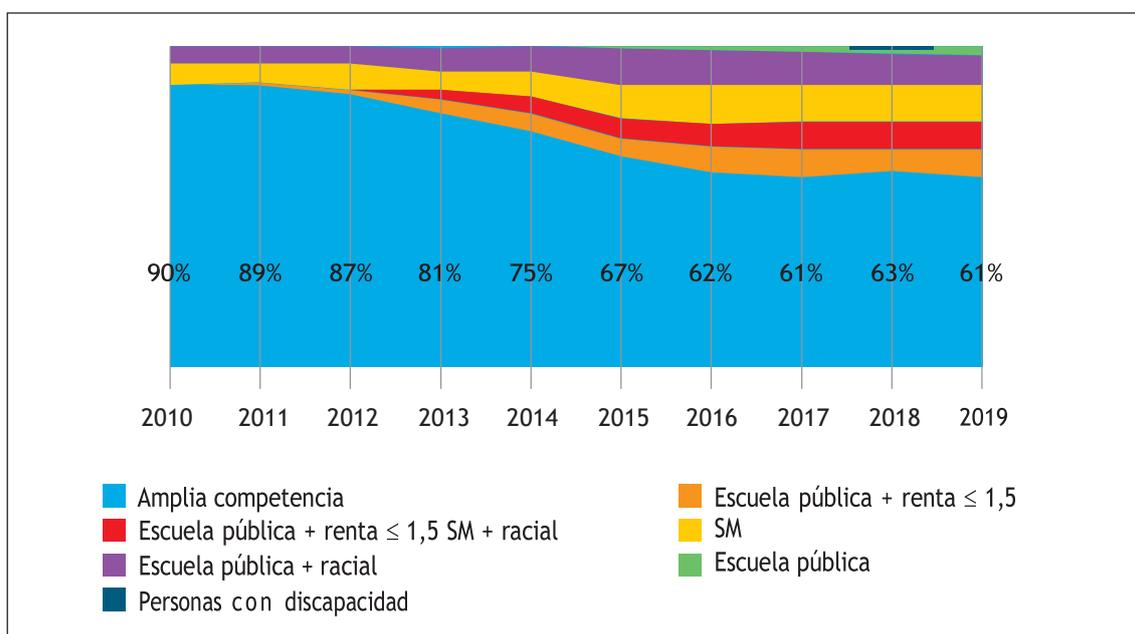
Beneficios	<p>Los nacidos en la década de 1980 tienen tres veces más posibilidades de tener un diploma de educación superior que los nacidos en los años 1950. La expansión de las oportunidades de acceso tiene que ver con una serie de políticas educativas y sociales llevadas a cabo especialmente a partir de la década de 1990. Significativa reducción del hiato racial entre los diplomados solo es percibida en años más recientes.</p>	<p>Hay un crecimiento sistemático de matrículas asociadas a por lo menos un tipo de reserva de cupos. La mayor ganancia proporcional es la del grupo que combina las características escuelas públicas, de baja renta, personas pretas, pardas e indígenas.</p>	<p>Los ingresantes por la reserva de cupos con recorte de renta y con recorte racial tuvieron el mayor crecimiento proporcional en su participación.</p>	<p>Las tasas de evasión en el primer año del curso, para el Brasil y regiones y la tasa de evasión precoz acumulada (primero y segundo año del curso), de una forma general, apunta que las personas beneficiarias del sistema de cuotas evaden menos que las personas que no se benefician del sistema de cuotas. No es posible argumentar que la entrada de estudiantes que se benefician de las cuotas provoca ineficiencia del sistema, una vez que ellos evaden menos de los cursos pregrado.</p>
------------	--	---	--	--

Población con diploma de educación superior		Matrículas	Ingresantes	Flujo (tasas de evasión)
Críticas	<p>El crecimiento de los diplomados se ha dado con la manutención de desigualdades raciales. Es significativo el incremento para la población blanca, pero los avances son mucho más tímidos para las personas negras.</p>	<p>La revisión del criterio del techo de renta (límite de renta) es una posibilidad para disputas más igualitarias entre cada uno de los grupos de reserva. Otra sería aumentar el porcentaje de reserva para el grupo de mayor competencia (EP + renta + PPI).</p>	<p>El aumento de ingresantes en cupos reservados para EP + renta fue el menor observado en el período. No obstante, la mayor parte de los jóvenes se encuentra en la condición de renta menor que 1,5 salarios mínimos. El criterio de baja renta en 1,5 SM familiar mensual per cápita se muestra, entonces, muy amplio.</p>	<p>Las cohortes analizadas contemplan solamente la generación de 2013 bajo vigencia de la Ley. Se hace necesaria la continuidad de la disponibilidad de informaciones relativas a la evasión precoz por condición de ingreso (de personas que se benefician de las cuotas o no) para el acompañamiento de la tendencia de los últimos diez años.</p>

Elaboración: Ação Educativa y LEPES UFRJ.

Con base en la síntesis presentada en el Cuadro 1, los gráficos a continuación ilustran algunos de estos hallazgos.

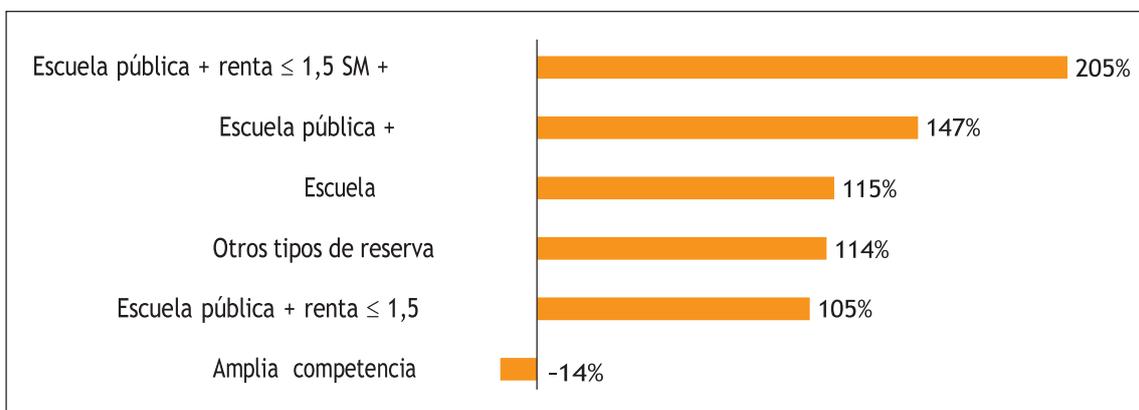
Gráfico 1. Ingresantes en cursos presenciales en las universidades federales por tipo de cupo accionado -Brasil, 2010-2019 (%)



Fuente: Inep, Censo de la Educación Superior. Elaboración: Ação Educativa y LEPES UFRJ.

* *Otros tipos de reserva* se refieren a los cupos de programas propios de las instituciones.

Gráfico 2. Variación de porcentaje en el número de ingresantes por reserva de cupos, universidades federales - Brasil, 2013-2019



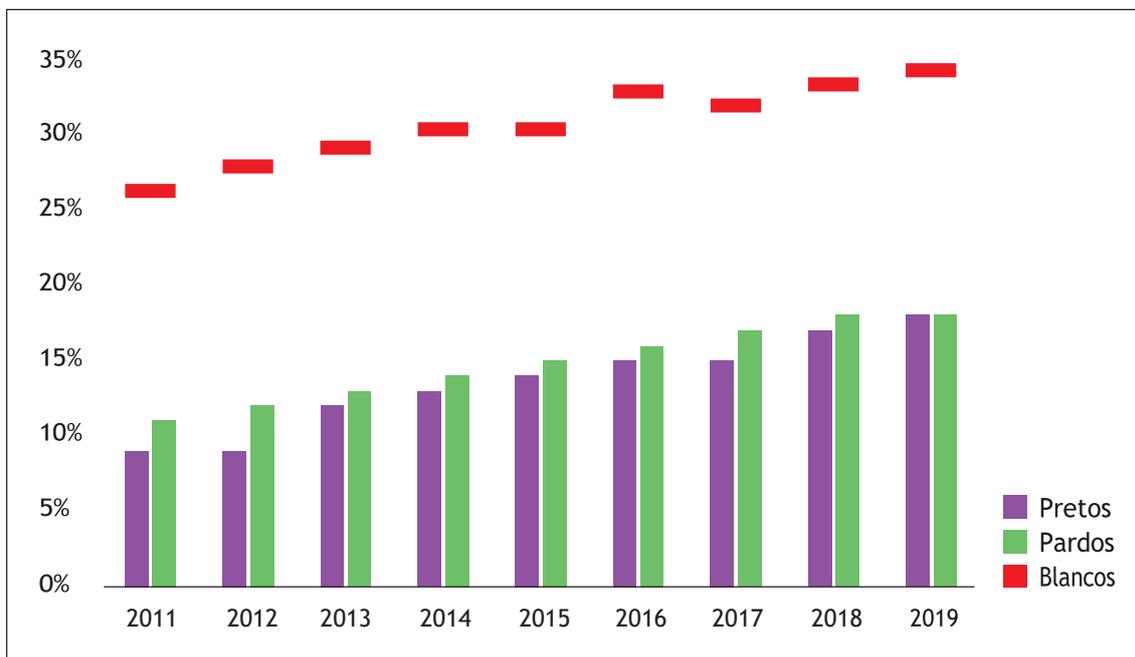
Fuente: Inep, Censo da Educação Superior. Elaboración: Ação Educativa y LEPES UFRJ.

* *Otros tipos de reserva* se refieren a los cupos de programas propios de las instituciones.

** Este gráfico no incluye la variación entre personas con discapacidad porque es reciente la expansión de los cupos, que sucede, sobre todo a partir de 2017, justo después de la inclusión del grupo en la Ley de Cuotas.

Entre los estudiantes matriculados en las universidades federales, los que tuvieron el mayor incremento entre 2010 y 2019 fueron aquellos que ingresaron en cupos reservados para egresos de escuelas públicas, personas pretas, pardas e indígenas (y personas con discapacidad), combinadas con el criterio de renta.

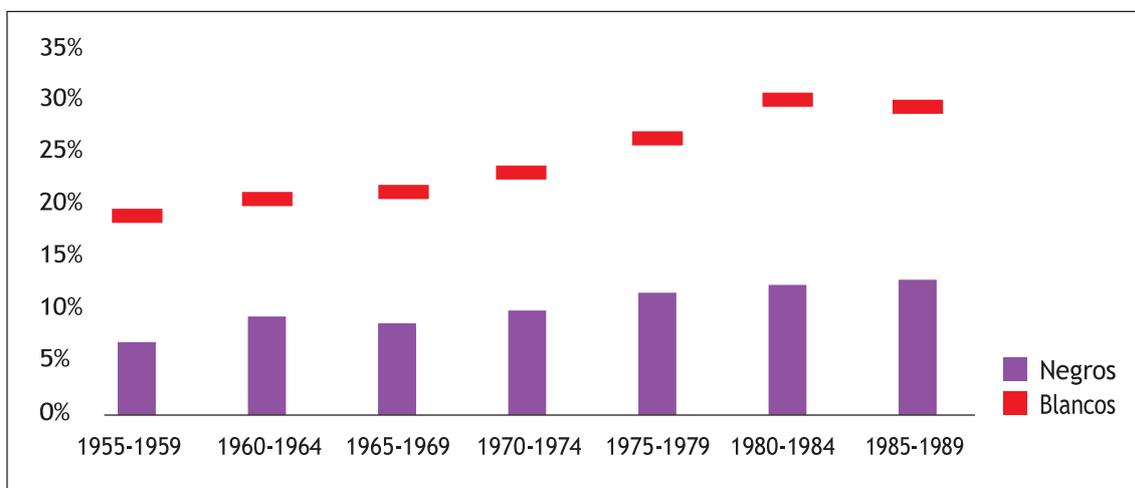
Gráfico 3. Tasa líquida de frecuencia con relación al pregrado por color de piel/raza - Brasil, 2011-2019



Fuente: IBGE, Pnad y Pnad-C 2019. Elaboración: Ação Educativa y LEPES UFRJ.

Nota: la Tasa fue obtenida dividiendo la población de 18 a 24 años (franja ideal para este nivel de escolarización) que frecuenta la educación superior, por color de piel/raza, por la población general de 18 a 24 años por color de la piel/raza; en seguida, el resultado fue multiplicado por 100.

Gráfico 4. Distribución de personas con educación superior o más concluido por cohorte de nacimiento color de piel/raza - Brasil, 2019



Fuente: IBGE, PNAD-C 2019. Elaboración: Ação Educativa y LEPES UFRJ.

La política de cuotas no tiene el objetivo de promover solamente el acceso a la educación superior. La evaluación también depende de la garantía de condiciones de permanencia de los estudiantes que posibiliten trayectorias de éxito dentro del ambiente universitario. Una forma de verificar eso es documentar la trayectoria de los estudiantes y calcular si las tasas de evasión y conclusión de los alumnos que entran a través de la vía política de reserva de cupos son similares a las de estudiantes que entran en la competencia general.

Es posible acompañar la generación que entró en el sistema de educación superior federal en 2013, después de la Ley de Cuotas. Las tasas de evasión después del primer año entre alumnos beneficiarios del sistema de cuotas y alumnos que no se benefician de las cuotas son muy parecidas: 11% y 10% respectivamente. En cursos variados, como arquitectura y urbanismo, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, medicina, veterinaria y pedagogía, las tasas entre ingresantes en 2013 son igualmente cercanas.

Esos resultados corroboran investigaciones anteriores que señalaban que, aunque vengan de situaciones socioeconómicas relativamente menos privilegiadas, los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas tienen resultados educativos muy parecidos a los de los alumnos que no se benefician de las cuotas. Esa es una fuerte señal de que los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas reconocen y valoran las oportunidades que alcanzan.

Eje 2: Estudios de caso

Como fue informado anteriormente, para cada estudio de caso, fueron realizadas ruedas de conversación con estudiantes, además de entrevistas con docentes y servidores de seis universidades federales brasileñas sobre el proceso de implementación de la Ley de Cuotas y análisis de documentos institucionales.

Esos relatos apuntan que las polémicas y temores que marcaron los momentos iniciales del debate público sobre las acciones afirmativas fueron diluidos, la realidad de la política se impuso y esos actores se adaptaron con su convivencia. Como consecuencia, en las entrevistas reportadas por la investigación no hay mención en contra de las cuotas, ya sea por parte de docentes, servidores o estudiantes. No obstante, aún se identifica la presencia en el discurso de determinados gestores la idea de que “bastan las cuotas sociales”.

Por otro lado, hay relatos sobre las dificultades relacionadas con la integración de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas en las instituciones. El nuevo perfil de alumnos aumentó la demanda por programas de asistencia estudiantil y políticas de permanencia, involucrando auxilios financieros, alimentación, vivienda o transporte, en un contexto de profundos cortes de recursos resultantes de las políticas de ajuste fiscal, ancladas en la Enmienda Constitucional 95/2016. El volumen de los auxilios a los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas es mucho menor que la demanda creciente, intensificada por los efectos brutales de las crisis económica y pandémica en la vida de los estudiantes y de sus familias, generando insatisfacción y presiones por parte de los estudiantes.

La investigación también indagó las acciones desarrolladas en términos de acompañamiento pedagógico e integración de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas en las universidades. Existe un largo camino por recorrer: las universidades no cuentan con un buen programa de acompañamiento del desempeño y de la trayectoria de esos estudiantes. De forma general, hay poco conocimiento por parte de los coordinadores de curso sobre las dificultades enfrentadas por los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas, inclusive las académicas. Las prorectorías de asuntos estudiantiles o equivalentes tienden a concentrarse en la gestión de los beneficios financieros y terminan dándole poca atención a la dimensión pedagógica y a la vivencia cotidiana de los estudiantes.

En algunas de las universidades investigadas, existe una instancia institucional destinada al acompañamiento de los estudiantes pretos, pardos e indígenas, pero en muchos casos esos órganos cuentan con pocos recursos humanos y sufren de frágiles condiciones institucionales. Ese tipo de relato sugiere que la universidad pública pasó a tener una mayor variedad de perfiles de estudiantes, con diferentes trayectorias, vivencias e informaciones sobre el universo de la educación superior. Tales estudiantes no solo demandan becas y auxilios financieros, sino también acogida, respeto, escucha, información amplia sobre

oportunidades académicas y diálogo con diferentes instancias de la universidad.

Otro aspecto importante en estos últimos diez años hace referencia a la progresiva institucionalización de la heteroidentificación racial como mecanismo fundamental para garantizar que las cuotas sean utilizadas por estudiantes que pertenecen al público al cual están destinadas las cuotas.

Los estudios de caso destacan, también, el papel de los colectivos estudiantiles (de estudiantes negros, indígenas, quilombolas (personas negras de comunidades rurales tradicionales), feministas, de personas con discapacidades etc.) ejercido para la permanencia de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas en las universidades, lucha por mejores condiciones materiales y simbólicas en la educación superior y para la manutención de la memoria y del legado de lucha política antirracista que está en el origen de las políticas de acción afirmativa en Brasil.

Eje 3: Evaluación institucional

Un componente de este proyecto de investigación se refiere al poder de inducción de la evaluación institucional de las Instituciones de Educación superior, prevista en el SINAES – Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*), en la implementación de la Ley de Cuotas y de las políticas de acción afirmativa.

La investigación reveló que, a pesar de algunos esfuerzos en universidades, la Ley de Cuotas y las políticas de acción afirmativa no se configuran como agendas efectivas para los procesos de evaluación institucional desarrollados por las IES y tampoco como preocupación de los estudios de evaluación de la educación superior, especialmente, de la evaluación institucional en este nivel de enseñanza.

A pesar de una robusta arquitectura de evaluación y de una gigantesca producción de informaciones, con base en una metodología anclada a instrumentos individuales y – en menor número, espacios colectivos de reflexión y proposición – las acciones afirmativas y las cuotas son comprendidas como una agenda importante, pero de responsabilidad de *otros*, ya sea órganos explícitamente de promoción de las acciones afirmativas o aquellos vinculados con la asistencia estudiantil o a cuestiones étnico-raciales en las universidades.

La evaluación institucional implica la evaluación de la institución educativa en todas sus dimensiones: el currículo, las relaciones y actitudes en lo cotidiano de las instituciones, la infraestructura, la valoración de los profesionales de la educación, las condiciones de acceso y permanencia de los alumnos, la enseñanza y prácticas de evaluación, gestión democrática, enfrentamiento de las desigualdades educativas y valorización de la diversidad en el ambiente educativo. De acuerdo con los indicadores propuestos y la metodología, la evaluación institucional participativa contribuye fuertemente con un proceso de

formación colectiva, construcción de diagnósticos, planes de acciones transformadoras y cambios profundos en las culturas institucionales.

En la educación superior, la evaluación institucional es uno de los componentes básicos del SINAES, instituido en 2004, y se desarrolla en dos momentos principales: la autoevaluación – realizada por las Comisiones Propias de Evaluación de la Institución (CPAs - *Comissões Próprias de Avaliação da Instituição*) – y la evaluación externa, realizada por comisiones externas designadas por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP - *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*), de acuerdo con las directrices de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES - *Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*).

Las Comisiones Propias de Evaluación (CPAs) fueron concebidas como una estrategia de articulación de los diferentes sujetos y sectores de las IES para diagnóstico y definición de prioridades. Sin embargo, en gran parte de las universidades, hay un vacío de la propuesta y el predominio de un papel burocrático, de compilación de datos para sumisión protocolar y obligatoria al MEC/INEP. A pesar de esta situación, es posible observar respuestas institucionales más consistentes en instituciones de educación superior cuando los procesos de trabajo de las CPAs son debidamente apoyados por la gestión universitaria y anclados en procesos efectivamente participativos.

Por medio de la investigación, se constató que la producción y análisis de informaciones sobre la trayectoria y demandas de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas aún es desarticulada, con limitada apropiación institucional para fines de planeación y de procesos de toma de decisiones. De forma general, existe poca información sistematizada y disponible sobre el perfil de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas en las universidades investigadas, su trayectoria académica, su desempeño, sus dificultades y desafíos, sus demandas, propuestas y potencialidades.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES - *Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior*) no es orientado a favorecer la institucionalización de las acciones afirmativas en las universidades, que son muchas veces tratadas como “una temática más” del campo de la llamada diversidad.

El estudio presenta un conjunto de recomendaciones con el objetivo de reorientar al SINAES y, específicamente, de la evaluación institucional de la educación superior en la perspectiva de una mayor institucionalización de las acciones afirmativas en las universidades, como parte de un sistema de monitoreo y evaluación permanente y participativo de la implementación de la Ley de Cuotas.

IV. Principales recomendaciones

Las acciones afirmativas efectivamente han contribuido con la democratización del acceso a las universidades públicas y tensionado por una transformación profunda en los referentes, sentidos y prioridades de las universidades (agenda de investigación, currículos, cambios de procedimientos y culturas institucionales). No obstante, la institucionalización de esas políticas en el conjunto de las universidades aún es extremadamente limitada, comprendidas en general como de responsabilidad de órganos e instancias vinculados a la asistencia estudiantil o a la agenda de la promoción de la igualdad étnico-racial. Se constatan procesos atascados en el nivel intermediario de las universidades.

Las cuotas raciales han sido decisivas para el acceso de estudiantes pretos, pardos e indígenas más pobres, demostrando que solamente las cuotas sociales no son suficientes para democratizar el acceso de esa población a la educación superior. La presencia de PPIs se tornó más visible en los cursos más selectivos, en los cuales, antes de las cuotas, estaban prácticamente ausentes.

Aún con la expansión del acceso a la educación superior a los PPIs, se destaca el hecho de que las desigualdades raciales persisten en la proporción de un estudiante preto, pardo o indígenas para cada tres estudiantes blancos. Se observa que en el contingente de personas pretas, pardas e indígenas, los autoidentificados como pardos se presentan proporcionalmente en mayor número en el grupo de diplomados que los estudiantes pretos.

Destacamos la importancia de que las universidades federales amplíen su compromiso con la permanencia y el éxito académico de todos los estudiantes, en particular los que ingresan por medio de la reserva de cupos.

A continuación, presentamos un conjunto de recomendaciones derivadas de nuestra investigación, mejoradas con base en las discusiones realizadas en el **Seminario Balance de la Ley de Cuotas** – promovido por el **Lepes/UFRJ y Ação Educativa**, durante los días 5 y 6 de julio de 2022, en la UFRJ – evento que reunió activistas, investigadores y gestores de universidades:

1. Ampliar el **nivel de institucionalización** de las políticas de acción afirmativa en las instituciones federales de educación: es urgente el fortalecimiento de órganos/instancias guardianas, con condiciones institucionales adecuadas, combinado con mecanismos y procesos institucionales que posibiliten que la agenda sea asumida por el conjunto de las universidades;
2. Las universidades deben integrar la promoción de la equidad étnico-racial en su agenda en todas las dimensiones institucionales (enseñanza, investigación, extensión, gestión), con fuerte inversión en procesos de formación, planeación y monitoreo de la ejecución de acciones de **enfrentamiento al racismo y al**

capacitismo institucional;

3. Desarrollar **programas de formación** para coordinadores, docentes y técnicos: se constata que aún hay mucho desconocimiento sobre la Ley de Cuotas, de las políticas de acciones afirmativas y de sus implicaciones;
4. Ampliar las acciones afirmativas con adopción de cuotas en posgrados, teniendo en cuenta experiencias exitosas que están siendo desarrolladas en universidades públicas brasileñas;
5. Articular políticas de acción afirmativa y políticas de promoción de la diversidad y de educación antirracista y antidiscriminatorias, incluyendo la **plena implementación de las Directrices Curriculares Nacionales (DCNs) para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y para la Enseñanza de la Historia y Cultura Afro-brasileña y Africana**, especialmente, del artículo 1º, en sus incisos 1º y 2º, que establecen – respectivamente – que las instituciones de educación superior incluyan la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales en los contenidos de disciplinas y actividades curriculares de los cursos y que el cumplimiento de las DCNs sea considerado en la evaluación de las condiciones de funcionamiento del establecimiento, generando implicaciones para el SINAES;
6. Implementar **cuotas epistémicas** (diversificación curricular en la perspectiva de las matrices afro-brasileñas, africanas e indígenas, entre otras) en los cursos de las universidades y de las demás instituciones federales de educación, en las diferentes áreas de conocimiento;
7. Ampliar la **noción de permanencia** en las políticas destinadas a la educación superior: tales estudiantes demandan becas y auxilios financieros, pero demandan también acogida, respeto, escucha activa, simplificación de procedimientos burocráticos excluyentes, información amplia sobre oportunidades académicas, cambios curriculares, acceso a cursos de idiomas extranjeros, acceso amplio e integral, diálogo con diferentes instancias de la universidad. En ese sentido, proponemos también la creación de un **programa nacional de promoción de la salud mental** para estudiantes, que contribuya con el enfrentamiento al sufrimiento psíquico, potencializado por precarias condiciones de permanencia y por una cultura universitaria aún predominantemente eurocéntrica y poco amigable y accesible a los sectores populares, especialmente, para estudiante pretos, pardos, indígenas y con discapacidades;
8. Garantizar la **disponibilidad pública – por parte de los institutos oficiales de producción de estadísticas – de informaciones tratadas** que posibiliten el monitoreo efectivo de la implementación de la Ley de Cuotas, considerando las categorías socioeconómica y raza/color de piel por curso, superando el cuadro de apagón de datos derivados de la interpretación equivocada de la Ley General de Protección de datos (Ley nº 13.709/2018), que

- prevé que el tratamiento de datos personales por el poder público debe ser realizado en la búsqueda del interés público;
9. Fortalecer y regular nacionalmente las **comisiones de heteroidentificación** racial. Estas comisiones cumplen un papel educativo sobre la perspectiva antirracista dentro de las universidades;
 10. Creación de un **Programa Nacional de Divulgación de la Ley de Cuotas y de las Políticas de Acciones Afirmativas en la Educación Secundaria**, con la mayor articulación entre las universidades públicas y las redes estatales de las escuelas de Educación Secundaria, con miras a una mayor divulgación de las acciones afirmativas y de las políticas de acceso y permanencia de estudiantes de escuela pública, de menor renta, pretos, pardos e indígenas, pardos, indígenas y personas con discapacidades en las universidades públicas.
 11. Mayor articulación entre las políticas de acción afirmativa y las políticas científicas, especialmente, con la ampliación de convocatorias y del número de becas de investigación a estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas como, por ejemplo, la del **Programa Institucional de Becas de Iniciación Científica (PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica)**.
 12. En el caso de que haya interés por parte de instituciones empresariales en apoyar programas de permanencia de estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas, como ha venido ocurriendo en algunos lugares del país, que eso se de por medio de la **destinación de recursos privados a través de mecanismos tributarios o de fondos públicos** vinculados y gestionados por universidades públicas, con base en criterios debatidos socialmente, con instancias constituidas por integrantes de las comunidades universitarias, movimientos sociales y con la participación activa de estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas.
 13. Acabar de manera urgente con el **Techo de Gastos (EC95/2016)**, que trajo diversos impactos negativos sobre el presupuesto de las universidades, para que se amplíen los recursos destinados a la educación superior pública y a las políticas de permanencia, con base en instrumentos de planeación pública de corto, mediano y largo plazo;
 14. **Reorientar el SINAES** como parte del sistema de monitoreo de la Ley de Cuotas y de las políticas de acción afirmativa, con inclusión de dimensión y revisión de indicadores de evaluación institucional, en la perspectiva del fortalecimiento de procesos participativos, con fuerte escucha de estudiantes y demás sujetos de la comunidad universitaria y promoción de una educación antirracista, anticapacitista y no discriminatoria, de acuerdo con el conjunto de recomendaciones detalladas en el estudio referente al eje

- evaluación institucional de esta investigación;
15. **Prorrogar la Ley nº 12.990/2014**, que expira en el año 2024 y establece la reserva para personas pretas, pardas e indígenas de 20% de los cupos ofrecidos en los concursos públicos para el acceso a cargos efectivos en la administración pública federal. Avanzar en la regulación nacional de esta ley – inclusive previendo el aumento del porcentaje de reserva de cupos y la expansión de su alcance para el conjunto de la educación superior – y de las **cuotas en el posgrado**;
 16. Promover por medio del INEP en articulación con la ANDIFES una política nacional de estímulo a **procesos de evaluación institucional** participativa que movilice el conjunto de las universidades y que considere a los colectivos estudiantiles como sujetos fundamentales en la mejora de las políticas de acción afirmativa;
 17. Desarrollar por medio del INEP, en articulación con foros y asociaciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, campañas permanentes destinadas a las comunidades universitarias y demás instituciones federales de educación sobre la importancia de **diligenciar la categoría raza/color de piel** para la disminución de la subnotificación y monitoreo y enfrentamiento de las desigualdades raciales en la educación superior del país;
 18. Mapear y articular la **producción de informaciones** existentes en las universidades que puedan contribuir con el fortalecimiento de las políticas de acción afirmativa. Producir, sistematizar y analizar informaciones con categoría raza/color de piel que posibiliten el acompañamiento académico y de las demandas de los estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas;
 19. Ampliar y fortalecer el **Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES)**, transformándolo en ley federal, con un volumen de recursos suficientes y estables para la efectivización de políticas de permanencia estudiantil;
 20. Crear un **programa nacional de promoción de la salud mental** para estudiantes, que contribuya al enfrentamiento del sufrimiento psíquico, potencializado por precarias condiciones de permanencia y por una cultura universitaria aún predominantemente eurocentrista, anclada en una blanquitud que se entiende como referencia máxima de universalidad humana, y que es poco amigable y accesible para los sectores populares, en especial, para estudiantes negros, indígenas y con discapacidades;
 21. En función de los cambios demográficos vivenciados en Brasil en la última década, es urgente ajustar los **porcentajes de estudiantes pretos, pardos e indígenas (PPIs) y de personas con discapacidades** a las cuotas de acuerdo con los datos de PNAD Contínua, y, no hacer referencia a los datos desactualizados del Censo Demográfico 2010;

22. **Promover ajustes en el Sistema de Selección Unificada SISU** (*Sistema de Seleçãõ Unificada*), con el fin de que el candidato que optó por inscribirse como beneficiario del sistema de cuotas, en caso de que obtenga una nota superior a la nota de corte, sea automáticamente reorientado para libre competencia, liberando el cupo de la cuota para otro candidato a cuota. De esa forma, la nota de corte debe ser el primer criterio para la clasificación por el SISU (*Sistema de Seleçãõ Unificada*), independiente del tipo de ingreso que los estudiantes opten, para que la cuota sea un piso y no se transforme en techo.
23. Recuperación del debate sobre la necesidad del establecimiento de **cuotas raciales** en la educación superior más allá de las actuales subcuotas raciales de las cuotas de escuela pública establecidas por la Ley n° 12.711/2012, con el objetivo de acelerar el enfrentamiento de la persistente desigualdad entre blancos y PPIs, teniendo como base experiencias anteriores desarrolladas por universidades públicas. Tal recomendación debe ser considerada en una eventual revisión de la legislación nacional como también debe estimular las instituciones federales de educación – con base en la autonomía garantizada por la ley – de ir más allá de lo previsto en la Ley n° 12.711/2012.
24. **Exclusión de las escuelas militares** de las cuotas destinadas a las escuelas públicas, como consecuencia del hecho de que son escuelas diferenciadas, con inversión equivalente a cerca de cuatro veces el valor promedio por alumno de escuelas públicas de educación secundaria;
25. **Propuestas de nuevos estudios** que aborden y profundicen reflexiones sobre: la posibilidad de revisión del recorte de renta previsto en la Ley de Cuotas, para valor inferior, con la intención de que sectores más vulnerables sean más directamente beneficiados; el impacto de la Ley de Cuotas junto a estudiantes indígenas y estudiantes con discapacidades; la situación de políticas de acción afirmativa de universidades para poblaciones quilombolas, personas trans, trabajadores rurales y de otros sujetos políticos que disputan el proceso de democratización de la educación superior brasileña; la situación de implementación de la Ley n° 12.990/2014 y de los estudiantes egresados beneficiarios de cuotas en el mercado de trabajo y de las **cuotas en el posgrado**;

En el momento en que la ley prevé una evaluación de sus resultados, los análisis presentados señalan algunas perspectivas. En primer lugar, apuntan para la necesidad de la continuidad y fortalecimiento de la reserva de cupos en el acceso a las instituciones federales de educación superior. Los resultados de investigación indican que, aunque la Ley n° 12.711 no deba ser permanente, ésta debe permanecer vigente hasta que sus objetivos sean plenamente alcanzados. Sus resultados deben seguir siendo acompañados, con ampliación de

las dimensiones analizadas.

Cabe preguntar si los resultados de estudiantes beneficiarios del sistema de cuotas y los que no se benefician de cuotas son cercanos o distantes en el mercado de trabajo. ¿Estudiantes contemplados o no por las acciones afirmativas consiguen empleos en la misma velocidad? ¿Con remuneración semejante? ¿En áreas relacionadas con cursos en los que se formaron? Aunque nuevas preguntas pueden ser realizadas, las evidencias muestran los cambios significativos que la Ley de Cuotas provocó en las universidades públicas brasileñas.

Nuestros campus están más parecidos a nuestra sociedad, con estudiantes pretos, pardos, indígenas y blancos, pobres y ricos, personas con discapacidad, conviviendo, encarando conflictos, disputando sentidos, intercambiando experiencias y promoviendo el aprendizaje. Después de diez años, esos resultados señalan que la experiencia de acciones afirmativas en la educación superior pública brasileña debe seguir enfocada en la renta y en la raza de los estudiantes para dar continuidad al proceso de redistribución de oportunidades y promoción de la representatividad en las universidades federales brasileñas en la perspectiva de la justicia racial y social y de la decolonización de nuestras universidades.

Los estudios realizados demuestran que muchas cosas fueron conquistadas, no obstante, aún son necesarios el perfeccionamiento, la protección y el fortalecimiento de estas políticas en los próximos años.

V. Equipo de investigación

PROMOCIÓN

LEPES (Laboratório de Estudos e Investigações em Educação Superior da UFRJ) y AÇÃO EDUCATIVA

Coordinación: Rosana Heringer (LEPES/UFRJ) y Denise Carreira (Ação Educativa).

Apoio: Open Society Foundation (OSF).

EQUIPO RESPONSABLE POR LOS ESTUDIOS DE CASO

UFRJ ■ **Coordinación:** Rosana Heringer, Jussara Marques de Macedo y Mônica de Souza Hour

■ **Integrantes:** Matheus do Nascimento Santos, Vitor Maurício dos Santos Matos, Patrícia Conceição Silva, Gabriel da Silva Ferreira, Damires França, Liliane Souza.

UFGD ■ **Coordinación:** Eugenia Portela de Siqueira Marques ■ **Integrantes:** Aline Anjos da Rosa y Átila Maria do Nascimento Corrêa.

UFPR ■ **Coordinación:** Paulo Vinicius Baptista da Silva ■ **Integrantes:** Marcos Rogério dos Santos, Nathália Savione Machado, Neli Gomes da Rocha, Ediclea Furlanetto y Juliana Ertes Santos.

UFRB ■ **Coordinación:** Dyane Brito Reis ■ **Integrantes:** Jose Raimundo de Jesus Santos, Ruan Souza Araújo, Raissa Caldas, Rian Santana Mota y Rosana Pereira.

UFPA ■ **Coordinación:** Lucia Isabel Silva ■ **Integrantes:** Maria da Conceição Rosa Cabral, Cíntia Valéria Reis y Mateus Souza dos Santos.

UFMG ■ **Coordinación:** Rodrigo Ednilson de Jesus ■ **Integrantes:** Natália Silva Colen y Silvia Regina de Jesus Costa.

EQUIPO RESPONSABLE POR LOS DATOS NACIONALES (CUANTITATIVOS)

Coordinación: Gabriela Honorato ■ **Integrantes:** Flavio Carvalhaes, Carolina Zuccarelli, Melina Klitzke y Ruan Coelho.

EQUIPO RESPONSABLE POR EL EJE SOBRE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Coordinación: Denise Carreira ■ **Integrantes:** Ana Lúcia Silva Souza (consultora) y Jéssica Teixeira (asistente de investigación).

AGOSTO DE 2022

Página de la investigación: www.pesquisaleidecotas.org.br