

AValiação DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: RESULTADOS E DESAFIOS FUTUROS

RESUMO EXECUTIVO

VERSÃO ATUALIZADA

Sumário

I. Introdução **3**

II. Metodologia **6**

III. Principais resultados **7**

Eixo 1: Dados nacionais **7**

Eixo 2: Estudos de caso **11**

Eixo 3: Avaliação institucional **13**

IV. Principais recomendações **14**

V. Equipe de pesquisa **20**

I. Introdução

Este 2022 é um ano-chave para a Lei de Cotas (Lei nº 12.711, de 29/8/2012): celebramos uma década da mais importante política de ação afirmativa em âmbito nacional, momento no qual a legislação prevê uma revisão por parte do Congresso Nacional. Em qual direção a revisão vai caminhar — se é que vai caminhar — é uma questão em aberto, mas entendemos que ela somente deve avançar na perspectiva do aprimoramento e fortalecimento dessa política de sucesso, com base na experiência acumulada, fruto da luta social pela democratização do ensino superior brasileiro.

As cotas são um tipo de política de ação afirmativa que tem como objetivo proporcionar maior igualdade de oportunidades para grupos historicamente em posição de desvantagem por meio de ações que ampliem a inserção desses grupos no sistema educacional, no mercado de trabalho, em serviços de saúde, entre outros.

A Lei de Cotas regula políticas de ação afirmativa no acesso ao ensino superior público federal com o objetivo de promover o ingresso nas universidades e instituições federais de ensino técnico de nível médio. A lei estabelece, em cada concurso seletivo, por curso e turno, o mínimo de 50% de reserva de vagas para aqueles que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas. Metade dessas vagas deve ser reservada a estudantes com renda familiar de até 1,5 salário mínimo per capita.

Independentemente da renda familiar, a lei prevê a subcota para autodeclarados pretos, pardos e indígenas, calculada em proporção igual à participação destes na população de cada unidade federativa, segundo o último recenseamento demográfico. A partir de 2016, a lei foi emendada para incluir a subcota para pessoas com deficiência¹.

A reserva de vagas para grupos específicos nas instituições federais de ensino superior faz parte de um conjunto mais amplo de políticas que buscam expandir o acesso à universidade. Grande parte delas resulta da luta política protagonizada por organizações negras, dos sem universidades, de povos indígenas, de pessoas com deficiência, de movimentos pelo direito humano à educação e de outros movimentos sociais que historicamente denunciam a origem e o caráter elitista e branco do ensino superior brasileiro.

¹ Parte deste texto foi publicada inicialmente em no artigo 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 (disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/index/2021/Cotas-2022>) e no artigo A Lei de Cotas dez anos após sua promulgação, na revista *Quatro Cinco Um: a revista dos livros* – edição 05/05/2022. (Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/desigualdades/a-lei-de-cotas-dez-anos-apos-sua-promulgacao>. Acesso em: 02/07/2022)

Tais políticas não podem ser pensadas de forma isolada, mas sim em conjunto com outras ações que incluíram a expansão de vagas nas universidades federais, a criação de novas universidades e institutos federais, de novos campi e novos cursos. Também fazem parte deste conjunto de medidas o programa Universidade para Todos (Prouni/2004), o Programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni/2007), o Sistema de Seleção Unificado (Sisu/2010) e a adoção do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como a principal forma de ingresso no ensino superior brasileiro.

Todas estas medidas resultaram no aumento do número de matrículas no ensino superior, que chegou a 8,6 milhões em 2019, representando 21,4% da população brasileira de 18 a 24 anos (Inep, 2020²). A maior parte dessas matrículas se dá, no entanto, em instituições privadas de ensino. O crescimento contínuo de matrículas no ensino superior público foi interrompido em 2017 em decorrência dos profundos cortes orçamentários, intensificados com a aprovação do Teto de Gastos (EC95/2016), e da desestruturação dos programas de expansão das universidades públicas após o golpe institucional de 2016.

Mesmo com limites e insuficiências, sobretudo com relação ao necessário investimento mais robusto em políticas de permanência, podemos reconhecer as políticas de ação afirmativa e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro como políticas bem-sucedidas. Sabemos que o momento político atual no país, caracterizado pelo acirramento do racismo e por inúmeros ataques ao Estado democrático de direito, é adverso às políticas públicas conquistadas nas últimas décadas e, especificamente, às universidades públicas, e traz riscos e inseguranças sobre o processo de revisão e mesmo sobre quem terá essa responsabilidade.

Ainda que estejamos nos movimentando neste cenário de instabilidade, alguns atores políticos importantes estão desenvolvendo diferentes iniciativas a fim de produzir análises sobre os avanços na implementação da Lei de Cotas, visando o aperfeiçoamento dos seus mecanismos como a ABPN (Associação Brasileira de Pesquisadores Negros), o Consórcio de Pesquisadoras e Pesquisadores liderado pelo Afro-Cebrap e GEMAA/IESP-UERJ, a Coalizão Negra por Direitos e outras organizações e articulações do movimento negro, além de organizações estudantis, redes e organizações de educação, juristas e pesquisadores.

Este é o caso do projeto de pesquisa cujos resultados são aqui apresentados de forma sintética, realizado entre março de 2021 e junho de 2022, intitulado “Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e

2 Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf.

desafios futuros”, liderado pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Lepes/UFRJ) e pela organização Ação Educativa.

Podemos reconhecer as políticas de ação afirmativa e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro como aquelas que vêm contribuindo decisivamente para “mudar a cara” da universidade, tornando-a mais próxima do retrato da população brasileira como um todo. Políticas que têm exigido transformações mais profundas na função social da universidade, em suas formas de funcionamento, seus currículos e agendas de pesquisa. Políticas que precisam continuar, precisam ser aprofundadas e aperfeiçoadas e contar, sobretudo, com mais recursos públicos de forma contínua e planejada.

As medidas de expansão de vagas também possibilitaram o aumento expressivo da presença de estudantes de menor renda, de escola pública, de autodeclarados pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiências nas universidades federais. Tal aumento foi verificado em relação à proporção destes estudantes no conjunto das matrículas e quando se analisa carreiras específicas, incluindo as mais seletivas.

Neste contexto, o **LEPES/FE/UFRJ** e a **Ação Educativa** apresentam os resultados da pesquisa: “Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e desafios futuros”, que teve como objetivo contribuir para avaliar os efeitos e resultados da política de cotas implementada desde 2012, incluindo os seguintes aspectos:

- observar a eficácia da legislação em diversificar o perfil dos alunos do ensino superior nas universidades federais;
- identificar o sucesso das instituições na permanência de alunos cotistas;
- analisar as taxas de graduação e identificar as dificuldades enfrentadas pelas instituições e pelos cotistas em sua trajetória ao longo do ensino superior;
- analisar outros resultados do sistema de cotas associados às propostas de mudanças nos currículos e desenvolvimento de iniciativas antirracistas dentro das universidades;
- documentar a ampliação do ativismo dos alunos negros, entre outros aspectos;
- analisar o nível de institucionalização da Lei de Cotas e das políticas de ação afirmativa nas universidades.

Na perspectiva da institucionalização, a pesquisa também investigou como a avaliação institucional das Instituições de Educação Superior (IES), uma dimensão do Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), refletiu o processo de implantação e tem contribuído (ou não) para o monitoramento e o aprimoramento da política de cotas. Como resultado da pesquisa, é apresentado

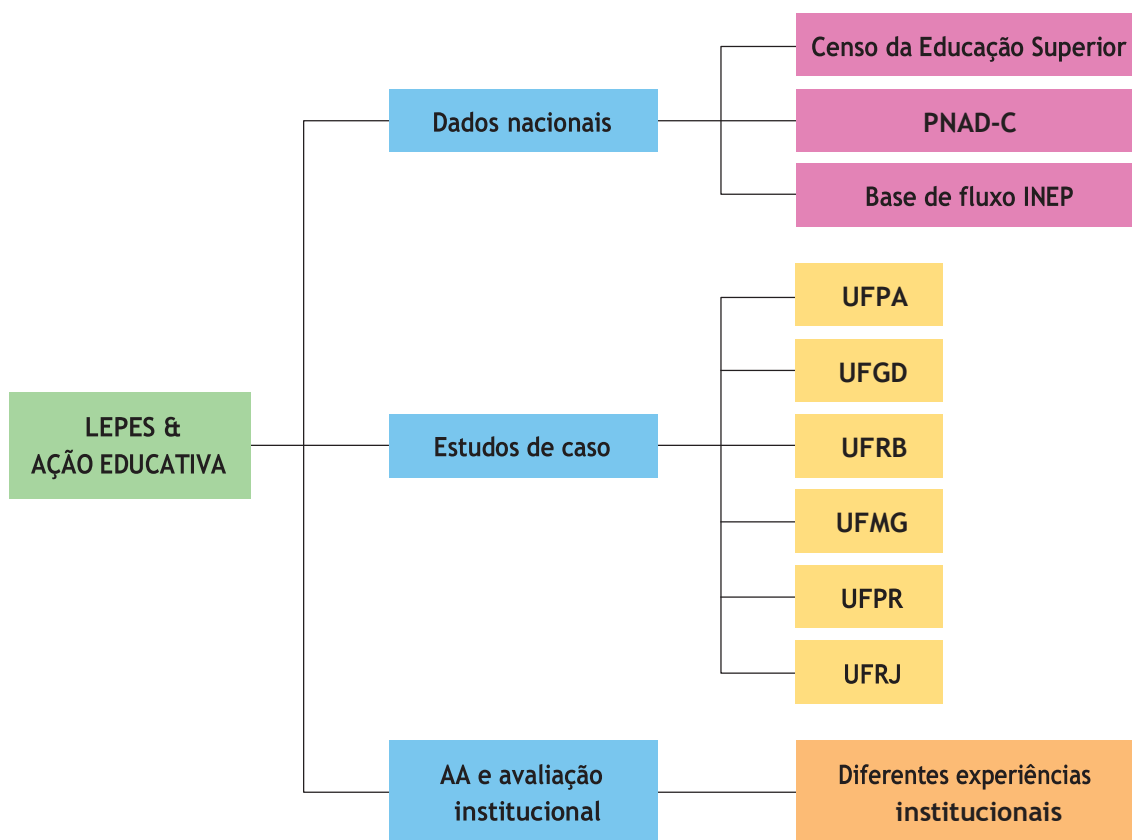
um conjunto de recomendações à sociedade e, em especial, aos formuladores de políticas visando o fortalecimento das políticas de ação afirmativa nas universidades públicas.

O projeto reúne um grupo de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros, em sua maioria vinculados a universidades públicas federais, que atuam no campo das políticas de ação afirmativa há muitos anos e se engajam na luta contra o racismo no ensino superior, para analisar a política implementada e mostrar seus resultados em diferentes aspectos, tanto para os estudantes beneficiados quanto para a sociedade em geral.

Neste resumo executivo apresentaremos os principais resultados de cada um dos três eixos da pesquisa, além de recomendações elaboradas a partir dos achados e das análises destes resultados.

II. Metodologia

A realização do projeto envolveu pesquisadores e pesquisadoras de seis universidades federais, distribuídas em todas as regiões do país, além de pesquisadoras vinculadas à organização Ação Educativa, para o desenvolvimento de metodologia própria que combina os seguintes eixos de pesquisa:



Além do desenvolvimento de um referencial teórico comum e da análise crítica dos principais resultados e desafios da política de cotas, os pesquisadores responsáveis por cada um dos eixos de pesquisa desenvolveram as seguintes atividades:

Eixo 1: Coleta de dados secundários em nível nacional

- Revisão de estudos anteriores
- Sistematização e análise dos dados do Censo da Educação Superior (2010-2019)
- Sistematização e análise dos dados da PNAD e PNAD Contínua (2011-2019)
- Sistematização e análise dos dados da Base de fluxo do INEP (ingressantes entre 2010 e 2013; situação em 2017)

Eixo 2: Coleta de dados primários através de seis estudos de caso em universidades federais selecionadas

- Levanto bibliográfico sobre acesso e permanência em cada universidade pesquisada
- Levantamento documental
- Realização de entrevistas com informantes-chave (gestores, coordenadores de curso, docentes, técnicos administrativos) em cada uma das universidades pesquisadas
- Análise de indicadores de acesso e permanência de estudantes cotistas em cada universidade pesquisada, incluindo seleção de cursos específicos
- Realização de rodas de conversa com estudantes cotistas e integrantes de coletivos estudantis em cada universidade

Eixo 3: Estudo sobre o papel da avaliação institucional do SINAES na implementação da lei

- Levantamento bibliográfico sobre o lugar da Lei de Cotas e das políticas de ação afirmativa no campo da avaliação do ensino superior;
- Levantamento documental;
- Entrevistas com integrantes das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES);
- Análise dos relatórios de avaliação institucional das universidades enviados ao INEP.

III. Principais resultados

Eixo 1: Dados nacionais

Apresentamos a seguir um quadro sintético contendo um panorama da transformação do perfil dos estudantes das universidades federais brasileiras na última década.

Quadro 1. Principais dimensões da população com diploma de ensino superior no Brasil e da política de cotas nas universidades federais

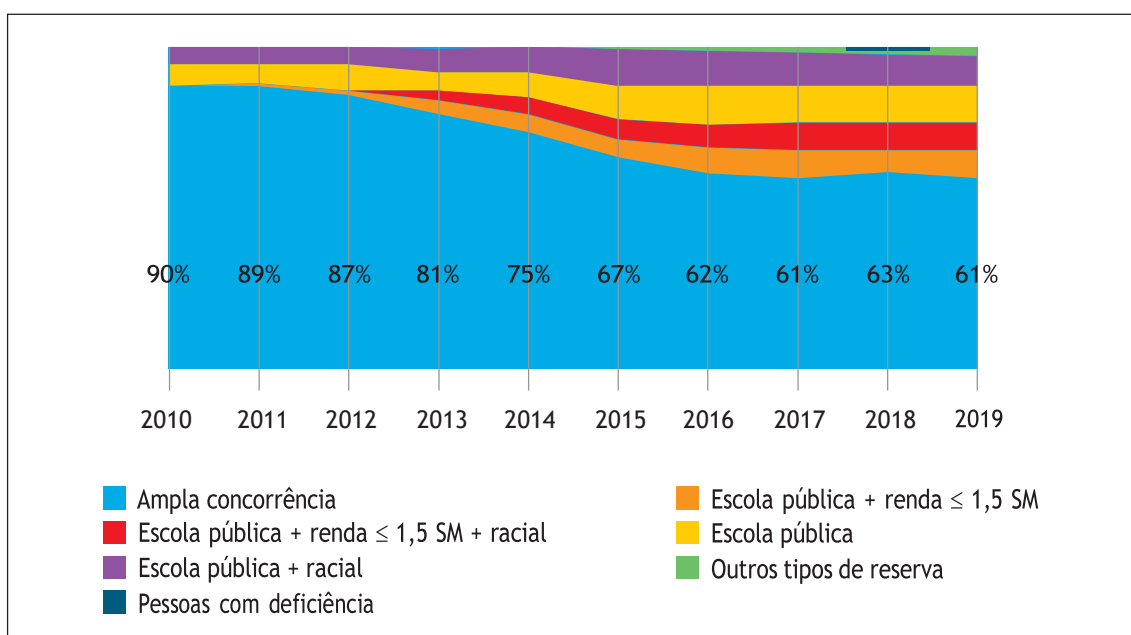
População com diploma de ensino superior		Matrículas	Ingressantes	Fluxo (taxas de evasão)
Características	<p>O Brasil é um dos países com menor número de pessoas com ensino superior completo. A população graduada não passa de 20% desde os nascidos em 1955.</p>	<p>As matrículas em cursos de graduação nas universidades federais saem de aproximadamente 1 milhão de estudantes para 1.3 milhões, um crescimento de 40% no período 2010-2019.</p>	<p>A participação de ingressantes das universidades federais nas vagas de ampla concorrência diminuiu no período 2010-2019. Há aumento expressivo da participação de ingressantes cotistas. Hoje são cerca de 30%.</p>	<p>Diversos estudos apontam que o início do curso de graduação é um dos momentos de maior risco de evasão para os estudantes. As taxas de evasão precoce de cotistas e não cotistas (no primeiro e segundo ano do curso), para o Brasil e regiões, para as coortes (gerações) que ingressaram nas universidades federais entre 2010 e 2013, são muito próximas.</p>
Benefícios	<p>Os nascidos na década de 1980 tem três vezes mais chances de ter um diploma de educação superior do que os nascidos nos anos 1950. A expansão das oportunidades de acesso tem a ver com uma série de políticas educacionais e sociais levadas a cabo especialmente a partir da década de 1990. Significativa redução do hiato racial entre os diplomados só é percebido em anos mais recentes.</p>	<p>Há um crescimento sistemático de matrículas associadas a pelo menos um tipo de reserva de vagas. O maior ganho proporcional é o do grupo que combina as características escolas públicas, de baixa renda, pretos, pardos e indígenas.</p>	<p>Os ingressantes pela reserva de vagas com recorte de renda e com recorte racial tiveram o maior crescimento proporcional em sua participação.</p>	<p>As taxas de evasão no primeiro ano do curso, para o Brasil e regiões, e a taxa de evasão precoce acumulada (primeiro e segundo ano do curso), de uma forma geral, aponta que os cotistas evadem menos que os não cotistas. Não é possível argumentar que a entrada de estudantes cotistas provoca ineficiência do sistema, uma vez que eles evadem menos dos cursos de graduação.</p>

População com diploma de ensino superior		Matrículas	Ingressantes	Fluxo (taxas de evasão)
Críticas	O crescimento dos diplomados tem se dado com a manutenção de desigualdades raciais. É significativo o incremento para a população branca, mas os avanços são bem mais tímidos para os negros.	A revisão do critério de teto de renda é uma possibilidade para disputas mais igualitárias entre cada um dos grupos de reserva. Outra seria aumentar o percentual de reserva para o grupo de maior concorrência (EP + renda + PPI).	O aumento de ingressantes em vagas reservadas para EP + renda foi o menor observado no período. No entanto, a maior parte dos jovens se encontra na condição de renda menor que 1,5 salários mínimos. O critério de baixa renda em 1,5 SM familiar mensal per capita se mostra, pois, muito abrangente.	As coortes analisadas contemplam somente a geração de 2013 sob vigência da Lei. Faz-se necessária a continuidade da disponibilização de informações relativas à evasão precoce por condição de ingresso (se cotistas ou não) para o acompanhamento da tendência dos últimos dez anos.

Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

Com base na síntese apresentada no Quadro 1, os gráficos a seguir ilustram alguns destes achados.

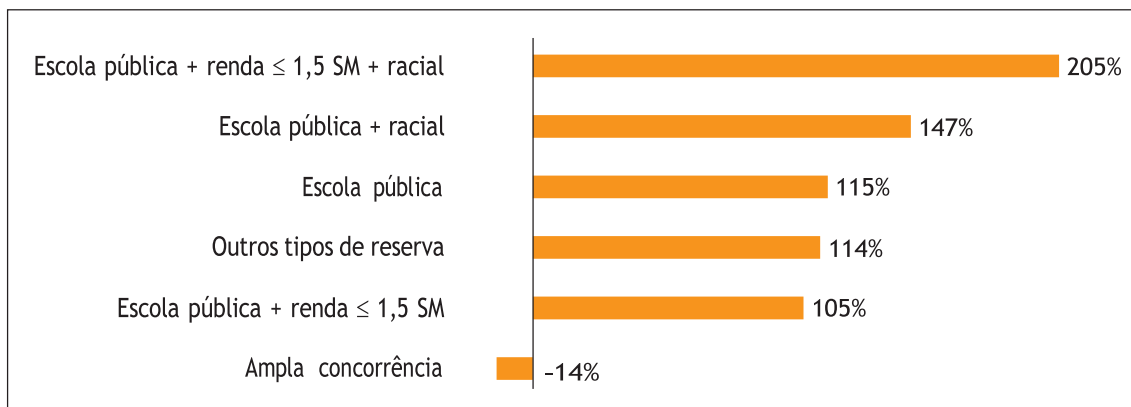
Gráfico 1. Ingressantes em cursos presenciais nas universidades federais por tipo de vaga acionada - Brasil, 2010-2019 (%)



Fonte: Inep, Censo da Educação Superior. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

* *Outros tipos de reserva* se referem às vagas de programas próprios das instituições.

Gráfico 2. Variação percentual no número de ingressantes por reserva de vagas, universidades federais - Brasil, 2013-2019



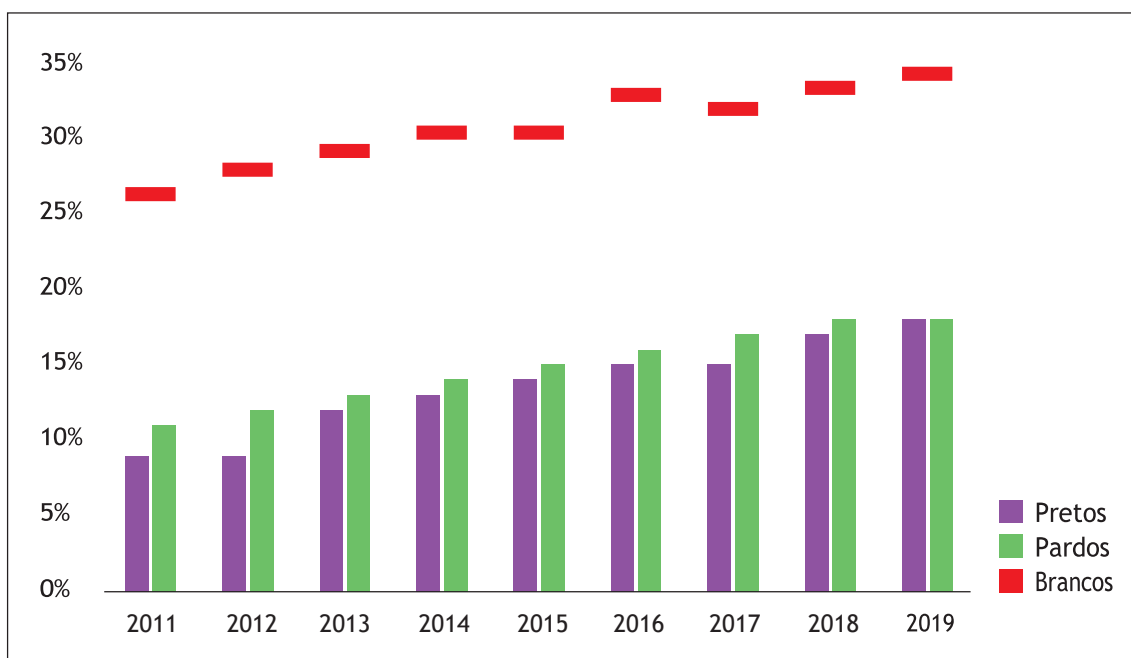
Fonte: Inep, Censo da Educação Superior. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

* *Outros tipos de reserva* se referem às vagas de programas próprios das instituições.

** Este gráfico não inclui a variação entre pessoas com deficiência porque é recente a expansão das vagas, que acontece sobretudo a partir de 2017, logo após a inclusão do grupo na Lei de Cotas.

Entre os estudantes matriculados nas universidades federais, os que tiveram o maior incremento entre 2010 e 2019 foram aqueles que ingressaram em vagas reservadas para egressos de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas (e pessoas com deficiência), combinadas com o critério de renda.

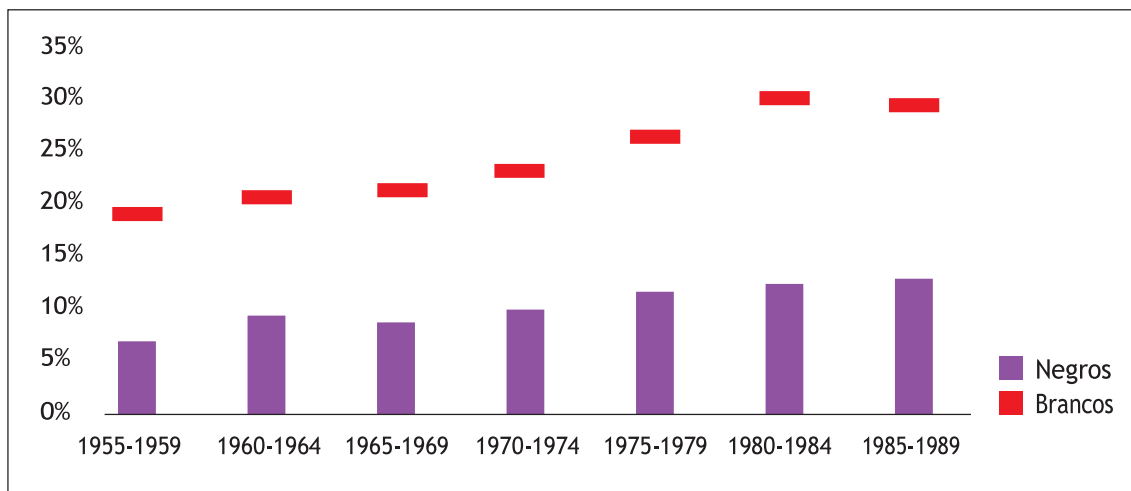
Gráfico 3. Taxa líquida de frequência à graduação por cor/raça - Brasil, 2011-2019



Fonte: IBGE, Pnad e Pnad-C 2019. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

Nota: A Taxa foi obtida dividindo a população de 18 a 24 anos (faixa ideal para este nível de escolarização) que frequenta a educação superior, por cor/raça, pela população geral de 18 a 24 anos por cor/raça; em seguida, o resultado foi multiplicado por 100.

Gráfico 4. Distribuição de pessoas com ensino superior ou mais concluído por coorte de nascimento e cor/raça - Brasil, 2019



Fonte: IBGE, PNAD-C 2019. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

A política de cotas não tem o objetivo de promover somente o acesso ao ensino superior. A avaliação também depende da garantia de condições de permanência dos estudantes que possibilitem trajetórias de sucesso dentro do ambiente universitário. Uma forma de verificar isso é documentar o percurso dos estudantes e calcular se as taxas de evasão e conclusão dos alunos que entram via política de reserva de vagas é parecida com a de estudantes que entram na concorrência geral.

É possível acompanhar a geração que entrou no sistema de ensino superior federal em 2013, após a Lei de Cotas. As taxas de evasão após o primeiro ano entre alunos cotistas e não cotistas são muito parecidas: 11% e 10% respectivamente. Em cursos variados, como arquitetura e urbanismo, engenharia civil, engenharia elétrica, medicina, veterinária e pedagogia, as taxas entre ingressantes em 2013 são igualmente próximas.

Esses resultados corroboram pesquisas anteriores que sinalizavam que, embora venham de situações socioeconômicas relativamente menos privilegiadas, os estudantes cotistas têm resultados educacionais muito parecidos aos dos alunos não cotistas. Esse é um forte sinal de que os estudantes cotistas reconhecem e valorizam as oportunidades que alcançam.

Eixo 2: Estudos de caso

Como informado anteriormente, para cada estudo de caso, foram realizadas rodas de conversa com estudantes, além de entrevistas com docentes e servidores de seis universidades federais brasileiras sobre o processo de implementação da Lei de Cotas e análise de documentos institucionais.

Esses relatos apontam que as polêmicas e temores que marcaram os momentos iniciais do debate público sobre as ações afirmativas foram diluídos, a realidade da política se impôs e esses atores se adaptaram com sua convivência. Com efeito, nas entrevistas reportadas pela pesquisa não há menção contrária às cotas, seja por parte de docentes, servidores ou estudantes. Porém, ainda se identifica a presença no discurso de determinados gestores do entendimento de que “bastam cotas sociais”.

Por outro lado, há relatos sobre as dificuldades relacionadas à integração dos estudantes cotistas nas instituições. O novo perfil de alunos aumentou a demanda por programas de assistência estudantil e políticas de permanência, envolvendo auxílios financeiros, alimentação, moradia ou transporte, em um contexto de profundos cortes de recursos decorrentes das políticas de ajuste fiscal, ancoradas na Emenda Constitucional 95/2016. O volume dos benefícios aos estudantes cotistas é muito menor do que a demanda crescente, intensificada pelos efeitos brutais das crises econômica e pandêmica na vida dos estudantes e de suas famílias, gerando insatisfação e cobranças por parte dos estudantes.

A pesquisa também investigou as ações desenvolvidas em termos de acompanhamento pedagógico e integração dos estudantes cotistas às universidades. Há um longo caminho a percorrer: as universidades não têm um bom programa de acompanhamento do desempenho e do percurso desses estudantes. De forma geral, há pouco conhecimento por parte dos coordenadores de curso sobre as dificuldades enfrentadas pelos cotistas, inclusive as acadêmicas. As pró-reitorias de assuntos estudantis ou equivalentes tendem a se concentrar na gestão dos benefícios financeiros e terminam por dar pouca atenção à dimensão pedagógica e à vivência cotidiana dos estudantes.

Em algumas das universidades pesquisadas, existe uma instância institucional voltada para o acompanhamento dos estudantes pretos, pardos e indígenas, mas em muitos casos esses órgãos têm poucos recursos humanos e sofrem de frágeis condições institucionais. Esse tipo de relato sugere que a universidade pública passou a ter uma maior variedade de perfis de estudantes, com diferentes trajetórias, vivências e informações sobre o universo do ensino superior. Tais estudantes demandam bolsas e auxílios financeiros, mas também acolhimento, respeito, escuta, informação ampla sobre oportunidades acadêmicas e diálogo com diferentes instâncias da universidade.

Outro aspecto importante nestes últimos anos diz respeito à progressiva institucionalização da heteroidentificação como mecanismo fundamental para garantir que as cotas sejam preenchidas por estudantes que pertencem ao público a que se destinam.

Os estudos de caso destacam ainda o papel dos coletivos estudantis (negros, indígenas, quilombolas, feministas, de pessoas com deficiências etc.) têm exerci-

do para a permanência dos estudantis cotistas nas universidades, luta por melhores condições materiais e simbólicas no ensino superior e para a manutenção da memória e do legado de luta política antirracista que está na origem das políticas de ação afirmativa no Brasil.

Eixo 3: Avaliação institucional

Um componente deste projeto de investigação refere-se ao poder de indução da avaliação institucional das Instituições de Ensino Superior, prevista no SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, na implementação da Lei de Cotas e das políticas de ação afirmativa.

A pesquisa revelou que apesar de alguns esforços em universidades, a Lei de Cotas e as políticas de ação afirmativa não se configuram como agendas efetivas para os processos de avaliação institucional desenvolvidos pelas IES e nem como preocupação dos estudos de avaliação do ensino superior, em especial, da avaliação institucional neste nível de ensino.

Apesar de uma robusta arquitetura de avaliação e de uma gigantesca produção de informações, com base em uma metodologia ancorada em instrumentos individuais e – em menor número, espaços coletivos de reflexão e proposição – as ações afirmativas e as cotas são compreendidas como uma agenda importante, mas de responsabilidade de *outros*, sejam órgãos explicitamente de promoção das ações afirmativas ou aqueles vinculados à assistência estudantil ou a questões étnico-raciais nas universidades.

A avaliação institucional implica a avaliação da instituição de ensino em todas as suas dimensões: o currículo, as relações e atitudes no cotidiano das instituições, a infraestrutura, a valorização dos profissionais da educação, as condições de acesso e permanência dos alunos, o ensino e práticas de avaliação, gestão democrática, enfrentamento das desigualdades educacionais e valorização da diversidade no ambiente educacional. De acordo com os indicadores propostos e a metodologia, a avaliação institucional participativa contribui fortemente para um processo de formação coletiva, construção de diagnósticos, planos de ações transformadoras e mudanças profundas nas culturas institucionais.

No ensino superior, a avaliação institucional é um dos componentes básicos do SINAES, instituído em 2004, e se desenvolve em dois momentos principais: a autoavaliação – realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação da Instituição (CPAs) – e a avaliação externa, realizada por comissões externas designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), de acordo com as diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) foram concebidas como uma estratégia de articulação dos diferentes sujeitos e setores das IES para diagnóstico e definição de prioridades. Porém, em grande parte das universidades, há um esvaziamento da proposta e o predomínio de um papel burocrático, de compilação de dados para submissão protocolar e obrigatória ao MEC/INEP. Apesar desta situação, é possível observar respostas institucionais mais consistentes em instituições de ensino superior quando os processos de trabalho das CPAs são devidamente apoiados pela gestão universitária e ancorados em processos efetivamente participativos.

Por meio da investigação, constatou-se que a produção e análise de informações sobre o percurso e demandas dos estudantes cotistas ainda é desarticulada, com limitada apropriação institucional para fins de planejamento e de processos de tomada de decisão. De forma geral, existe pouca informação sistematizada e disponível sobre o perfil dos cotistas nas universidades pesquisadas, sua trajetória acadêmica, seu desempenho, suas dificuldades e desafios, suas demandas, propostas e potencialidades.

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) não é orientado para favorecer a institucionalização das ações afirmativas nas universidades, tratadas muitas vezes como “mais uma temática” do campo da chamada diversidade.

O estudo apresenta um conjunto de recomendações visando a reorientação do SINAES e, especificamente, da avaliação institucional do ensino superior na perspectiva de uma maior institucionalização das ações afirmativas nas universidades, como parte de um sistema de monitoramento e avaliação permanente e participativo da implementação da Lei de Cotas.

IV. Principais recomendações

As ações afirmativas efetivamente têm contribuído para democratizar o acesso às universidades públicas e tensionado por uma transformação profunda nos referenciais, sentidos e prioridades das universidades (agenda de pesquisa, currículos, mudanças de procedimentos e culturas institucionais). Porém, a institucionalização dessas políticas no conjunto das universidades ainda é extremamente limitada, compreendidas em geral como de responsabilidade de órgãos e instâncias vinculados à assistência estudantil ou à agenda da promoção da igualdade étnico-racial. Constatam-se processos emperrados no nível intermediário das universidades.

As cotas raciais têm sido decisivas para o acesso de estudantes negros e indígenas mais pobres, demonstrando que somente as cotas sociais não dão conta de democratizar o acesso dessa população ao ensino superior. A presença de PPIs

se tornou mais visível nos cursos mais seletivos, onde, antes das cotas, estavam praticamente ausentes.

Mesmo com a expansão do acesso ao ensino superior aos PPIs, destaca-se o fato de que as desigualdades raciais persistem na proporção de um estudante negro para cada três estudantes brancos. Observa-se que no contingente negro, os autodeclarados pardos apresentam-se proporcionalmente em maior número no grupo de diplomados do que os estudantes pretos.

Destacamos a importância de que as universidades federais ampliem seu compromisso com a permanência e o sucesso acadêmico de todos os estudantes, em particular dos que ingressam por meio da reserva de vagas.

A seguir, apresentamos um conjunto de recomendações decorrentes de nossa pesquisa, aprimoradas com base nas discussões realizadas no **Seminário Balanço da Lei de Cotas** – promovido pelo LEPES/UFRJ e Ação Educativa, nos dias 5 e 6 de julho de 2022, na UFRJ – evento que reuniu ativistas, pesquisadores e gestores de universidades:

1. Ampliar o **nível de institucionalização** das políticas de ação afirmativa nas instituições federais de ensino: é urgente o fortalecimento de órgãos/instâncias guardiãs, com condições institucionais adequadas, combinado com mecanismos e processos institucionais que possibilitem que a agenda seja assumida pelo conjunto das universidades;

2. As universidades devem integrar a promoção da equidade étnico-racial na sua agenda em todas as dimensões institucionais (ensino, pesquisa, extensão, gestão), com forte investimento em processos de formação de equipe, planejamento e monitoramento da execução das ações de **enfrentamento do racismo e do capacitismo institucional**;

3. Desenvolver **programas de formação** para coordenadores, docentes e técnicos: constata-se que ainda há muito desconhecimento da lei de Cotas, das políticas de ação afirmativa e de suas implicações para as universidades;

4. **Ampliar as ações afirmativas com adoção de cotas na pós-graduação**, levando em conta experiências bem-sucedidas em desenvolvimento em universidades públicas brasileiras;

5. Articular políticas de ação afirmativa e políticas de promoção da diversidade e de educação antirracista e antidiscriminatórias, incluindo a **plena implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Africana**, em especial, do artigo 1º, em seus incisos 1º e 2º, que estabelecem – respectivamente – que as instituições de ensino superior incluam a Educação das Relações Étnico-Raciais nos conteúdos de disciplinas e atividades curriculares dos cursos e que o cumprimento das DCNs seja considerado na avaliação das condições de funcionamento do estabelecimento, gerando

implicações para o Sinaes;

6. Implementar **cotas epistêmicas** (diversificação curricular na perspectiva das matrizes afro-brasileiras, africanas e indígenas, entre outras) nos cursos das universidades e das demais instituições federais de ensino, nas diferentes áreas de conhecimento;

7. **Ampliar a noção de permanência** nas políticas voltadas para o ensino superior: tais estudantes demandam bolsas e auxílios financeiros, mas demandam também acolhimento, respeito, escuta ativa, simplificação de procedimentos burocráticos excludentes, informação ampla sobre oportunidades acadêmicas, mudanças curriculares, acesso a cursos de línguas estrangeiras, acessibilidade ampla e integral, diálogo com diferentes instâncias da universidade;

8. Garantir a **disponibilidade pública** – por parte dos institutos oficiais de produção de estatísticas – de informações tratadas que possibilitem o monitoramento efetivo da implementação da Lei de Cotas, considerando os quesitos socioeconômico e raça/cor por curso, superando o quadro de apagão de dados decorrentes da interpretação equivocada da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), que prevê que o tratamento de dados pessoais pelo poder público deve ser realizado na persecução do interesse público;

9. Fortalecer e regulamentar nacionalmente as **comissões de heteroidentificação**. Para além de mecanismos de prevenção de fraudes, estas comissões têm cumprido um papel educativo sobre a perspectiva antirracista dentro das universidades;

10. Criar um **Programa Nacional de Divulgação da Lei de Cotas e das Políticas de Ação Afirmativa no Ensino Médio**, com a maior articulação entre as universidades públicas e as redes estaduais das escolas de Ensino Médio, visando maior disseminação de informações das ações afirmativas e das políticas de acesso e permanência a estudantes de escola pública, de menor renda, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiências nas universidades públicas.

11. Maior articulação entre as políticas de ação afirmativa e as políticas científicas, em especial, com a ampliação de editais e do número de bolsas de pesquisa a estudantes cotistas como, por exemplo, a do **Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)**.

12. No caso do interesse de instituições empresariais em apoiar programas de permanência de estudantes cotistas, como vem ocorrendo em alguns locais do país, que isso se dê por meio da **destinação de recursos privados via mecanismos tributários ou a fundos públicos** vinculados e geridos por universidades públicas, com base em critérios debatidos socialmente, com instâncias constituídas por integrantes das comunidades universitárias, movimentos sociais e com a participação ativa de estudantes cotistas.

13. Dar fim urgente ao **Teto de Gastos (EC95/2016)**, que trouxe diversos impactos negativos sobre o orçamento das universidades, para que se ampliem os

recursos destinados à educação superior público e às políticas de permanência, com base em instrumentos de planejamento público de curto, médio e longo prazo, na perspectiva urgente da retomada do **Plano Nacional de Educação (PNE)**;

14. **Reorientar o Sinaes e o trabalho das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs)** como parte do sistema de monitoramento da Lei de Cotas e das políticas de ação afirmativa, com inclusão de dimensão e revisão de indicadores de avaliação institucional, na perspectiva do fortalecimento de processos participativos, com forte escuta de estudantes e demais sujeitos da comunidade universitária e promoção de uma educação antirracista, anticapacitista e não discriminatória, de acordo com o conjunto de recomendações detalhadas no estudo referente ao eixo avaliação institucional desta pesquisa;

15. **Prorrogar a Lei 12.990/2014**, que expira em 2024 e estabelece a reserva a pessoas negras de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos na administração pública federal. Avançar na regulamentação nacional desta lei – inclusive prevendo o aumento do percentual de reserva de vagas e a expansão de sua abrangência para o conjunto da educação superior pública e privada. Quanto à efetiva aplicação da lei nas universidades, é importante estabelecer que a reserva de vagas incida no conjunto de vagas colocadas no concurso e não nas vagas de cada departamento acadêmico e que os departamentos com menor presença de docentes negros sejam priorizados para a reserva de vagas;

16. Promover por meio do INEP em articulação com a ANDIFES uma política nacional de estímulo a **processos de avaliação institucional participativa** – como parte do Sinaes - que mobilize o conjunto das universidades e que considere os coletivos estudantis como sujeitos fundamentais do aprimoramento das políticas de ação afirmativa;

17. Desenvolver por meio do INEP, em articulação com fóruns e associações acadêmicas e organizações da sociedade civil, campanhas permanentes voltadas para as comunidades universitárias e demais instituições federais de ensino sobre a importância do **preenchimento do quesito raça/cor** visando à diminuição da subnotificação e o monitoramento e enfrentamento das desigualdades raciais na educação superior do país;

18. Mapear e articular a **produção de informações** existente nas universidades que possam contribuir para o fortalecimento das políticas de ação afirmativa. Produzir, sistematizar e analisar informações com quesito raça/cor que possibilitem o acompanhamento acadêmico e das demandas dos estudantes cotistas;

19. Ampliar e fortalecer o **Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**, transformando-o em lei federal, com volume de recursos suficientes e estáveis para a efetivação de políticas de permanência estudantil;

20. Criar um **programa nacional de promoção da saúde mental** para

estudantes, que contribua para o enfrentamento do sofrimento psíquico, potencializado por precárias condições de permanência e por uma cultura universitária ainda predominantemente eurocêntrica, ancorada em uma branquitude que se entende referência máxima de universalidade humana, e pouco amigável e acessível aos setores populares, em especial, a estudante negros, indígenas e com deficiências;

21. Em função das mudanças demográficas vivenciadas no Brasil na última década, é urgente ajustar os **percentuais de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPIs) e de pessoas com deficiências** às cotas de acordo com os dados da PNAD Contínua, não mais os referenciando nos dados desatualizados do Censo Demográfico 2010;

22. **Promover ajustes no SISU** (Sistema de Seleção Unificada), a fim de que o candidato que optou por se inscrever como cotista, caso obtenha nota superior à nota de corte, seja automaticamente reorientado para livre concorrência, liberando a vaga para outro candidato cotista. Dessa forma, a nota de corte deve ser o primeiro critério para a classificação pelo SISU – Sistema de Seleção Unificada, independentemente do tipo de ingresso escolhido pelo estudante, para que a cota seja um piso e não se transforme em teto.

23. Retomar o debate sobre a necessidade de estabelecimento de **cotas raciais** no ensino superior para além das atuais sub cotas raciais das cotas de escola pública estabelecidas pela lei 12.711/2012, visando acelerar o enfrentamento da persistente desigualdade entre brancos e PPIs, tendo como base experiências de cotas raciais desenvolvidas por universidades públicas. Tal recomendação deve ser considerada em eventual revisão da legislação nacional como também deve estimular as instituições federais de ensino – com base na autonomia garantida por lei – de ir além do previsto na Lei 12.711/2012.

24. **Exclusão das escolas militares** das cotas destinadas às escolas públicas, em decorrência do fato de serem escolas diferenciadas, com investimento equivalente a cerca de quatro vezes o valor médio por aluno de escolas públicas de ensino médio;

25. **Propostas de novos estudos** que abordem e aprofundem reflexões sobre: a possibilidade de revisão do recorte de renda previsto na lei de Cotas, para valor inferior a 1,5 salário mínimo per capita, visando que setores mais vulneráveis sejam mais diretamente beneficiados; o impacto da Lei de Cotas junto a estudantes indígenas e estudantes com deficiências; a situação das demais políticas de ação afirmativa, com base em uma perspectiva interseccional de raça, renda e gênero, voltadas para populações quilombolas, pessoas trans, trabalhadores rurais e de outros sujeitos políticos que disputam o processo de democratização da educação superior; a situação de implementação da Lei 12.990/2014; dos egressos cotistas no mercado de trabalho; e das cotas na pós-graduação.

No momento em que a Lei de Cotas prevê uma avaliação dos seus resultados, as análises apresentadas sinalizam algumas perspectivas. Em primeiro lugar, apontam para a necessidade da continuidade e fortalecimento da reserva de vagas no acesso às instituições federais de ensino superior. Os resultados de nossa pesquisa indicam que, embora a Lei nº 12.711 não deva ser permanente, ela deve permanecer vigente até que seus objetivos sejam plenamente atingidos. Seus resultados devem seguir sendo acompanhados, com ampliação das dimensões analisadas.

Cabe perguntar se os resultados de cotistas e não cotistas são próximos ou distantes no mercado de trabalho. Estudantes contemplados ou não pelas ações afirmativas conseguem empregos na mesma velocidade? Com remuneração semelhante? Em áreas relacionadas aos cursos em que se formaram? Ainda que novas perguntas possam ser feitas, as evidências mostram as mudanças significativas que a Lei de Cotas provocou na vida dos estudantes cotistas e nas universidades federais.

Nossos campi estão mais parecidos com nossa sociedade, com estudantes pretos, pardos, indígenas e brancos, pobres e ricos, pessoas com deficiência, convivendo, explicitando e vivenciando conflitos, disputando sentidos, trocando experiências e promovendo o aprendizado. Após dez anos, esses resultados sinalizam que a experiência de ações afirmativas no ensino superior público brasileiro deve seguir com foco na renda e na raça dos estudantes para dar continuidade ao processo de garantia de condições materiais e simbólicas, de redistribuição de oportunidades e de promoção da representatividade nas universidades federais brasileiras na perspectiva da justiça racial e social e da descolonização de nossas instituições.

Os estudos realizados demonstram que muito foi conquistado, porém ainda são necessários o aperfeiçoamento, a proteção, o fortalecimento e a maior institucionalização destas políticas nos próximos anos.

V. Equipe de pesquisa

PROMOÇÃO

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

Coordenação: Rosana Heringer (LEPES/UFRJ) e Denise Carreira (Ação Educativa)

Apoio: Open Society Foundation (OSF)

EQUIPE RESPONSÁVEL PELOS ESTUDOS DE CASO

UFRJ ■ **Coordenação:** Rosana Heringer, Jussara Marques de Macedo e Mônica de Souza Houry

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

UFGD ■ **Coordenação:** Eugenia Portela de Siqueira Marques ■ **Integrantes:** Aline Anjos da Rosa e Átila Maria do Nascimento Corrêa

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

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

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

UFMG ■ **Coordenação:** Rodrigo Ednilson de Jesus ■ **Integrantes:** Natália Silva Colen e Silvia Regina de Jesus Costa

EQUIPE RESPONSÁVEL PELOS DADOS NACIONAIS (QUANTITATIVOS)

Coordenação: Gabriela Honorato ■ **Integrantes:** Flavio Carvalhaes, Carolina Zuccarelli, Melina Klitzke e Ruan Coelho

EQUIPE RESPONSÁVEL PELO EIXO SOBRE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Coordenação: Denise Carreira ■ **Integrantes:** Ana Lúcia Silva Souza (consultora) e Jéssica Teixeira (assistente de pesquisa)

AGOSTO DE 2022

Site da pesquisa: www.pesquisaleidecotas.org.br