Síntese de Evidências Clear

Nº 04 - outubro/2021





Ações afirmativas no ensino superior brasileiro

Rodrigo Oliveira

clear
Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados
ÁFRICA LUSÓFONA & BRASIL

FGV EESP
CENTRO DE APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA A ÁFRICA LUSÓFONA E O BRASIL

GEI Global Evaluation Initiative

O conteúdo desta publicação representa exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do FGV EESP Clear e da FGV. Portaria FGV Nº19.

Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para
a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP Clear)
www.fgvclear.org

SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS CLEAR - 04 | OUTUBRO/2021

clear
Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados
ÁFRICA LUSÓFONA & BRASIL

FGV EESP
CENTRO DE APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA A ÁFRICA LUSÓFONA E O BRASIL

Ações afirmativas no ensino superior brasileiro

Rodrigo Oliveira, economista com mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisador associado no Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento da Universidade das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) destaca políticas de ações afirmativas (AA) como uma das formas de reduzir a desigualdade de oportunidades em países em desenvolvimento (Unesco, 2017). No contexto do ensino superior essas políticas visam ampliar as oportunidades de acesso de grupos minoritários. Esta Síntese de Evidências apresenta evidências identificadas em avaliações de impacto de algumas ações afirmativas implementadas por universidades no Brasil e em outros países.

Na maioria dos casos são utilizados trabalhos já publicados, mas também foi necessário consultar outros tipos de publicações, como "textos para discussão", dado o escasso índice de sistematização de evidências sobre essa política adotada nacionalmente a partir de 2012, bem como iniciativas específicas das universidades estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- Ampliação do acesso dos grupos minoritários às universidades;
- Cumprimento do objetivo de reduzir as disparidades educacionais entre beneficiários e não beneficiários;
- Evidências de mismatch são escassas ou quase inexistentes.
- Ao comparar indivíduos beneficiários das AA com os indivíduos não beneficiados, mas elegíveis, é possível verificar melhorias em indicadores educacionais (GPA) e de rendimentos.

A grande discussão sobre ações afirmativas no ensino superior se concentra em três pontos:

- Target (focalização): se as políticas, de fato, atingem seu público-alvo. Por exemplo, uma política de cotas raciais para negros pode beneficiar mais negros no âmbito de um grupo de famílias mais escolarizadas e com maior renda, não necessariamente resultando em mais oportunidades para o grupo de negros em geral.

- Mismatch (incompatibilidade): se os beneficiários estariam ingressando em um ambiente para o qual não estariam devidamente preparados, de modo que eles poderiam estar numa situação melhor fora daquele ambiente.

- Catch-up (nivelamento): se os beneficiários da política conseguem reduzir a diferença de desempenho ao longo do tempo, nos casos em que apresentam habilidades inferiores aos colegas.

Em 2014, cerca de um quarto dos países no mundo tinha algum tipo de política afirmativa para entrada na educação superior. A maioria dessas políticas surgiu nos últimos 30 anos (Jenkins e Moses, 2014). Por isso, também apresentaremos evidências de políticas de outros países, especificamente Índia e Israel.

Sumário das políticas já implementadas

Universidade	Data	Descrição da política	Resultados
UERJ	2003	50% das vagas destinadas a estudantes oriundos da rede pública estadual.	Reduziu o esforço no vestibular, mensurado pela nota no exame.
UnB	2004	Reserva de 20% das vagas para pretos e pardos.	Aumento da presença de negros na universidade. Elevação da probabilidade de concluir o ensino superior, dos anos médios de estudo, da renda e da probabilidade de estar empregado.
Uneb	2004	40% das vagas para estudantes que se auto reportaram pretos ou pardos.	Reduziu o esforço no vestibular, mensurado pela nota no exame.
UFBA	2004	Reserva de 45% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas.	Ampliou o acesso de estudantes de escolas públicas, mas reduziu o desempenho desse grupo em relação aos estudantes de escolas privadas no início do curso. Há evidência de catch-up ao longo do tempo.
Unicamp	2004	30 pontos adicionais na nota do vestibular se ex-aluno de escola pública. 10 pontos adicionais para pretos e pardos.	A política adotada diversificou o corpo estudantil com estudantes de classes sociais mais pobres, mas não impactou o esforço desses grupos no vestibular.
Brasil	2012	50% das vagas nas Ifes para egressos da rede pública.	Aumento da participação de pessoas de baixa renda e de negros nas universidades federais.

Cenário: Brasil

Com o objetivo de reduzir as disparidades de renda entre indivíduos, o governo brasileiro criou uma política de ações afirmativas em 2012 através da Lei 12.711. Essa política pública reserva 50% das vagas de instituições federais de ensino superior (Ifes) para alunos oriundos de famílias de baixa renda. Além disso, o percentual das vagas reservadas para negros (pretos e pardos) deve refletir o percentual deste grupo na população do estado como um todo. As universidades federais tiveram quatro anos para executar uma implementação progressiva: reserva de 12,5% das vagas em 2013, 25% em 2014 e 37,5% em 2015, chegando a 50% em 2016.

É importante pontuar que as Ifes que implementaram o sistema de cotas não cobram mensalidades. O acesso é garantido por meio de aprovação no vestibular do ensino superior.

Mello (2019) analisa o impacto da política de cotas utilizando dados do Censo da Educação Superior e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Segundo a autora, as AA aumentam a participação de pessoas de baixa renda e de negros nas universidades públicas brasileiras. Especificamente, pessoas que fizeram o ensino médio em escolas públicas tiveram sua probabilidade de entrada no ensino superior aumentada em 9,9 pontos percentuais, enquanto as pessoas não brancas de escolas públicas tiveram sua probabilidade aumentada em 7 pontos percentuais. Esse resultado pode ser considerado ainda mais importante pois, ao passo em que se implementou a política de cotas nacional, o país também implementou um mecanismo nacional de seleção unificada para o ingresso nas universidades, que conforme as estimativas da autora atuou de modo contrário à política de cotas.

Contudo, algumas universidades brasileiras decidiram implementar políticas de ações afirmativas em seus processos seletivos de forma independente e anterior à política nacional. A Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foram pioneiras, com adoção dessas práticas em 2003. Para Assunção e Ferman (2015), a política afirmativa de cotas para a população negra diminuiu os incentivos dessa parcela da população na preparação para o vestibular. Os autores supõem, porém, que isso acontece uma vez que a política de cotas para a população negra foi implementada de maneira agressiva, facilitando de maneira excessiva o acesso ao nível superior para esse estrato da população.

Mais recentemente, Vieira e Arends-Kuenning (2019) usam o método de diferenças em diferenças para analisar os impactos das políticas de cotas implementadas por universidades federais antes da lei de 2012. Os resultados apontam para um aumento da participação de pessoas de baixa renda, de pessoas oriundas de escolas públicas e de famílias com menor escolaridade dos pais. Porém, não encontram evidências de aumento da participação de grupos raciais com participação historicamente inferior, como pretos e pardos.

A seguir são apresentados estudos que analisam as políticas de cotas de diferentes universidades federais utilizando dados administrativos.

Universidade de Brasília (UnB)

A UnB implementou as cotas raciais em julho de 2004, se destacando como a primeira universidade federal brasileira a implementar uma política de ação afirmativa. 20% das vagas de cada curso da UnB foram destinadas a candidatos pretos ou pardos, independentemente da renda familiar do candidato. Para se tornar elegível o candidato deveria se inscrever como cotista e passar por um processo de entrevistas em que um grupo de funcionários da universidade avaliaria sua autodeclaração racial.

Francis-Tan e Tannuri-Pianto (2012a, 2012b) mostram que a política de cotas cumpre o objetivo de aumentar o percentual de negros na UnB, tem um impacto em como os postulantes se autoidentificam racialmente e que os alunos beneficiados são de uma condição socioeconômica mais pobre do que os alunos que deixaram de ser selecionados. Também são encontradas evidências de que os alunos cotistas, principalmente os homens, têm um aumento nos anos de escolaridade e na chance de se formarem no ensino superior.

Em outro trabalho, os mesmos autores estimam o impacto da política de ações afirmativas sobre o mercado de trabalho (Francis-Tan e Tannuri-Pianto, 2018). Eles utilizam o ponto de corte no vestibular num desenho de regressão descontínua para comparar alunos que entraram via cotas na UnB em relação a concorrentes cotistas que não foram aprovados. Os resultados indicam que homens cotistas possuem 0,77 mais anos de educação, uma probabilidade maior em 17 pontos percentuais de concluir o ensino superior e salários 42% maiores em comparação a homens que tentaram o vestibular via cotas, mas não foram aprovados. Os resultados para mulheres cotistas não foram tão expressivos, apresentando apenas uma probabilidade maior de 6 pontos percentuais de conclusão do ensino superior.

UERJ

As cotas na UERJ foram definidas pela Lei Estadual 4.151/2003, que direcionou 20% das vagas oferecidas em cada curso da instituição para candidatos autodeclarados negros, 20% para estudantes

oriundos de escolas públicas e outros 5% para grupos minoritários, como indígenas e estudantes com deficiências.

Ribeiro (2017) mostra que a política de reserva de vagas da UERJ para o curso de direito tem impactos positivos sobre o desempenho no exame da OAB para alunos beneficiários da política. Também é encontrada evidência de que os alunos beneficiados, apesar de aumentarem significativamente sua chance de aprovação no exame da ordem, ainda continuam com menor probabilidade de serem aprovados do que seus colegas não beneficiados. O estudo ainda mostra que, apesar de passarem mais tempo na faculdade, os alunos beneficiados têm uma taxa de graduação próxima daqueles que não foram beneficiados.

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A reserva de vagas da UFBA teve início no vestibular de 2005 com a resolução 01/04 da própria instituição, segundo a qual 43% das vagas deveriam ser reservadas para estudantes que cursaram a integridade do ensino médio e pelo menos uma série do ensino fundamental em escola pública e, dentro desse percentual, 85% deveriam ser alunos negros (pardos ou pretos). A política durou até 2013, quando se adaptou à política nacional de ações afirmativas do governo federal.

Apesar de ter sido umas das primeiras universidades do país a implementar a política de cotas, pouco se sabe sobre seus impactos. Cavalcanti et al. (2019) indicam que a política de cotas ampliou o acesso de estudantes oriundos de escolas públicas, mas seu desempenho é inferior ao de não cotistas. Santos (2020), por sua vez, mostra que a política de Cotas da UFBA atinge o público a quem se destina, isto é, é bem focalizada. Os resultados do estudo também sugerem que os alunos beneficiados que concluem seus cursos na UFBA não têm desempenho inferior aos demais alunos não beneficiados: uma evidência de que a política não reduz a "qualidade" do corpo discente.

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

A Unicamp implementou um sistema de cotas bastante particular em 2004, influenciando o processo de acesso à instituição a partir de 2005. Estudantes que fizeram os últimos três anos da educação básica em escolas públicas poderiam requerer um bônus de 30 pontos na nota do vestibular. Candidatos autodeclarados pardos ou pretos receberiam ainda um bônus de 10 pontos.

Os resultados de Estevan et al. (2017) sugerem que as cotas implantadas na Unicamp diversificaram o corpo estudantil, com a chegada de estudantes de nível socioeconômico inferior, enquanto não foi observado impacto significativo no esforço dos estudantes beneficiados pela política no vestibular.

Índia

A Constituição de 1950 da Índia instaurou um sistema de políticas de ações afirmativas no ensino superior para algumas castas sociais. A Índia é caracterizada por uma sociedade fortemente dividida em castas, com os grupos conhecidos como Schedule Castes (SC), ou intocáveis, e as Comunidades Tribais (ST), consideradas castas mais desfavorecidas. Além disso, existiam algumas comunidades consideradas social e educacionalmente em desvantagem (BC). Desse modo, as cotas implementadas seguem a seguinte distribuição: 15% das vagas para SC, 6% para ST e 18% para BC. Um terço das vagas em cada grupo devem ser destinadas exclusivamente para mulheres.

Bagde et al. (2016) realizam uma avaliação dessa política em 215 universidades de engenharia em um estado indiano com cerca de 80 milhões de habitantes. Os dados contêm registros administrativos de 131.192 indivíduos que se inscreveram para fazer o exame para concorrer a vagas em uma das 215 instituições educacionais.

Os resultados encontrados sugerem que a política de cotas aumenta a probabilidade de os estudantes entrarem em universidades de maior qualidade e isto implica em maior desempenho acadêmico dos beneficiários. Mais precisamente, a política de cotas aumenta em 0.18 e 0.12 desvios-padrão a nota média dos alunos das castas ST e SC no primeiro ano de faculdade e em 0.20 e 0.14 desvios-padrão para as alunas. Os autores não encontram efeitos para a taxa de graduação, indicando

que os beneficiados pela política não incorrem no problema de mismatch.

Israel

No início dos anos 2000, a Tel-Aviv University (TAU), The Hebrew University (Huji), The Technion (Tech) e Ben-Gurion University (BGU), quatro universidades israelenses de destaque, introduziram políticas de ações afirmativas para estudantes de famílias de baixa renda e pertencentes a minorias. A maioria do sistema de educação superior em Israel é público, o que possibilita a participação de estudantes de mais baixa renda, caso sejam selecionados.

A implantação da política era baseada em três estágios. O primeiro era a elegibilidade socioeconômica. Após a aplicação para a universidade, uma organização não governamental avaliava os candidatos e atribuía uma pontuação entre 0 e 85 –para ser beneficiado o candidato precisava atingir pontuação maior ou igual a 30. Alon e Malamud (2014) exploram essa regra através de uma regressão descontínua para avaliar o impacto dessa política de ações afirmativas. Após serem aprovados na primeira etapa, os alunos tinham que tirar uma nota mínima no exame admissional e passar pelo crivo do comitê de seleção, que possuía características puramente subjetivas. Ou seja, ser aprovado na primeira etapa aumenta a probabilidade de ser aprovado na universidade, mas não via um critério determinístico.

Os resultados da avaliação sugerem que a política aumentou em 13% a probabilidade de os candidatos serem aprovados, em 30% a probabilidade de serem aprovados em algum curso altamente seletivo e em até 30% a probabilidade de se matricularem. Não foram encontrados efeitos sobre GPA e taxa de conclusão, o que sugere que não há um problema de mismatch.

Referências

ALON, S.; MALAMUD, O. The impact of Israel's class-based affirmative action policy on admission and academic outcomes. Economics of Education Review, v. 40, p. 123-139, 2014.

ASSUNCÃO, J.; FERMAN, B. Does affirmative action enhance or undercut investment incentives? Evidence from quotas in Brazilian public universities. Working Paper. 2015.

BAGDE, S.; EPPLE, D.; TAYLOR, L. Does affirmative action work? Caste, gender, college quality, and academic success in India. American Economic Review, v. 106, n. 6, p. 1495-1521, 2016.

BRASIL. Constituição (2012). Lei n° 12.711, de 29 de agosto de 2012. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

CAVALCANTI, I.; ANDRADE, C. S.; TIRYIAKY, G. F.; COSTA, L. C. C. Desempenho acadêmico e o sistema de cotas no ensino superior: evidência empírica com dados da Universidade Federal da Bahia. Avaliação. Campinas. 2019

ESTEVAN, F.; GALL, T.; MORIN, L.-P. Redistribution without distortion: Evidence from an affirmative action program at a large Brazilian university. Economic Journal, 2018.

FRANCIS-TAN, A.; TANNURI-PIANTO, M. The redistributive equity of affirmative action: Exploring the role of race, socioeconomic status, and gender in college admissions. Economics of Education Review, p. 45-55, 2012

FRANCIS-TAN, A.; TANNURI-PIANTO, M. Using Brazil's racial continuum to examine the short-term effects of affirmative action in higher education. Journal of Human Resources, 2012.

FRANCIS-TAN, A.; TANNURI-PIANTO, M. Black movement: Using discontinuities in admissions to study the effects of college quality and affirmative action. Journal of Development Economics, 2018.

JENKINS, L. D.; MOSES, M. S. Affirmative action initiatives around the world.
International Higher Education, 2014.

MELLO. U. Centralized Admissions, Affirmative Action and Access of Low-income Students to Higher Education. Working paper, 2019.

NEAL, D. A.; JOHNSON, W. R. The Role of Premarket Factors in Black-White Wage Differences. Journal of Political Economy. Chicago, p. 869-895. out. 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2138945>. Acesso em: 09 mar. 2012.

RIBEIRO, A. C. T. Affirmative Action Outcomes Evidence from a Law School in Brazil. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2017.

RIO DE JANEIRO. Constituição (2003). Lei n° 4.151, de 04 de setembro de 2003. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e50b5bf653e6040983256d9c00606969?OpenDocument>. Acesso em: 17 dez. 2019.

UNESCO. Six ways to ensure higher education leaves no one behind. Policy Paper. Abril 2017. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862

VIEIRA. R.S.; ARENDS-KUENNING. M. Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrollment of targeted groups, Economics of Education Review, Volume 73, 2019. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.101931.