

## A revisão da Lei de Cotas na educação superior: dados para o debate

*The revision of the Quota Law in higher education: quantitative data for the debate*

*La revisión de la Ley de Cuotas en la educación superior: datos cuantitativos para el debate*

Carolina Zuccarelli<sup>1</sup>  
Universidade Federal Fluminense

Gabriela Honorato<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Resumo:** Dez anos após a aprovação da Lei de Cotas na educação superior, intensificam os debates sobre os avanços e principais desafios encontrados ao longo da sua implementação. Este artigo tem como objetivo fornecer evidências para o monitoramento da lei, situando a desigualdade racial tanto historicamente, através da análise da população com diploma de educação superior, quanto conjunturalmente, a partir da dinâmica observada no volume de vagas e matrículas em cursos de graduação ao longo da década de 2010. Para isso, usa dados do Censo da Educação Superior e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Os resultados indicam que a lei foi fundamental para a diversificação social e racial das universidades federais, mas que ainda permanecem desigualdades que justificam sua manutenção nos próximos anos.

**Palavras-chave:** Educação superior. Lei de Cotas. Desigualdade racial. População brasileira. Censo da Educação Superior.

**Abstract:** Ten years after the approval of the Quota Law in higher education, debates are intensifying about the advances and main challenges faced during its implementation. This paper provides evidence from the monitoring of the enforcement of the quota law, situating racial inequality both historically, through the analysis of the population with a higher education degree, and conjencturally, by considering data on vacancies and enrollments in undergraduate courses throughout the 2010s. It uses data from the Higher Education Census and the National Household Sample Survey. The results indicate that the law was fundamental for the social and racial diversification of federal universities, but that inequalities still remain, a fact that justifies its maintenance in the coming years.

**Keywords:** Higher education. Quota Law. Racial inequality. Brazilian population. Higher Education Census.

**Resumen:** A diez años de la aprobación de la Ley de Cuotas en la educación superior, se intensifican los debates sobre los avances y principales desafíos encontrados durante su implementación. Este artículo tiene como objetivo aportar evidencias para el

---

<sup>1</sup> Doutorado em Ciências Humanas (Sociologia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: [carolinazuccarelli@id.uff.br](mailto:carolinazuccarelli@id.uff.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8125255183526494>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6734-3284>.

<sup>2</sup> Doutorado em Ciências Humanas (Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: [honorato@ufRJ.br](mailto:honorato@ufRJ.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2955799585054779>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8866-8755>.

seguimiento de la implementación de la Ley, situando la desigualdad racial tanto históricamente, a través del análisis de la población con título de educación superior, como coyunturalmente, a partir de la dinámica observada en el volumen de vacantes y matrículas en los cursos de graduación durante la década de 2010. Para ello, utiliza datos del Censo de Educación Superior y de la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares. Los resultados indican que la Ley fue fundamental para la diversificación social y racial de las universidades federales brasileñas, pero que aún persisten desigualdades que justifican su mantenimiento en los próximos años.

**Palabras clave:** Educación universitaria. Ley de Cuotas. Desigualdad racial. Población brasileña. Censo de Educación Superior.

---

**Recebido em:** 22 de março de 2022.

**Aceito em:** 18 de maio de 2022.

---

## Introdução

Em 2022, a Lei de Cotas para a educação superior (BRASIL, 2012)<sup>3</sup> completa dez anos e, de acordo com o previsto no texto de sua aprovação, deve vir acompanhada de uma análise dos avanços e desafios observados ao longo de sua implementação. O momento é particularmente desafiador porque vivemos a mais radical rodada de neoliberalização no Brasil (ANDRADE, 2020). A ampla reforma do Estado brasileiro, a aprovação de emendas constitucionais que colocam a política econômica neoliberal como lei, a exemplo do congelamento dos gastos públicos, somado ao Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos (MAGELA, 2018) impõem obstáculos significativos ao debate amplo e plural que a política prescinde. Soma-se a isso a onda negacionista da ciência com potencial de contribuir para que a avaliação da lei se dê por argumentos que não estejam baseados em estudos e pesquisas acadêmicas.

O “neoliberalismo”<sup>4</sup>, no que diz respeito ao campo social, modifica relações entre as pessoas, afeta a própria compreensão de “ser humano”, influencia em “como os agentes pensam e problematizam suas vidas” e provoca mudanças em instituições e em seus

---

3 A Lei 12.711, de agosto de 2012, chamada aqui de Lei de Cotas, garante a reserva de 50% das matrículas nas instituições federais para alunos oriundos integralmente do ensino médio público. As vagas reservadas às cotas são subdivididas, metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário-mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário-mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2016, a Lei 13.409 incluiu no grupo de cotistas pessoas com deficiência.

4 “Neoliberalismo” é mais que um conceito polêmico, é um campo de debate e de disputas políticas e acadêmicas. Entendemos por neoliberalismo, seguindo a definição de Dardot e Laval (2016), um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um modo de governo de acordo com o princípio da concorrência. São dimensões complementares que envolvem o campo político, econômico, social e subjetivo que configuram um sistema normativo que estende a lógica do capital a todas as relações sociais.

funcionamentos (ANDRADE, 2019). Algumas de suas manifestações são a individualização das relações sociais e o surgimento de um sujeito que busca se valorizar como empreendedor de si mesmo e o reforço da meritocracia, entendida como um conjunto de valores que rejeita, entre outros, toda e qualquer forma de ação afirmativa. Isto se dá uma vez que não é atribuída importância a variáveis como raça, gênero e classe social em um mundo de sujeitos individualizados. Sabemos, no entanto, que marcadores sociais são fundamentais para compreender a construção e a durabilidade das desigualdades sociais (TILLY, 1998) em sociedades com elevado nível de disparidades.

Pensadas como medida emergencial provisória, as cotas no ensino superior tendem a ser abandonadas conforme sua eficácia for atingida. E é exatamente essa a direção do texto da Lei de Cotas, que em seu artigo 7º indica que deve permanecer até que seus fins sejam atingidos, ou seja, a lei não se encerra em 2022, mas deve ser revista por meio de estudos que mostrem em que medida deve ser continuada ou suspensa. É por isso que situar o debate, tanto do ponto de vista histórico, quanto do ponto de vista conjuntural, nos permitirá colocar em questão a noção de meritocracia tal qual expressa acima e de que a ação afirmativa retira oportunidades de pessoas não pertencentes a grupos vulneráveis. Desse modo, esse artigo fornece dados de monitoramento da implementação da lei nas universidades federais, trazendo evidências quantitativas para a discussão acadêmica e política prevista para 2022.

Embora haja contribuições significativas à análise empírica, sobretudo de estudos de caso, são poucas as pesquisas que mobilizam dados ou amostras representativas da população brasileira ou os dados censitários disponíveis sobre as instituições de ensino superior e seus estudantes. Os desafios de ordem técnica e metodológica, certamente, são obstáculos para análise dos efeitos da Lei no conjunto das instituições. Os dados do Censo da Educação Superior, por exemplo, trazem informações pouco acuradas quanto à escola onde os alunos cursaram o Ensino Médio, renda familiar *per capita* e autoidentificação racial. Entretanto, todas essas informações são utilizadas na orientação da reserva de vagas segundo a Lei. Por outro lado, são a melhor fonte de informações sobre a modalidade de reserva de vagas acionada pelos estudantes e quanto às instituições e cursos (como, turno, localização geográfica, entre outras dimensões).

Sendo assim, utilizamos de forma complementar diferentes fontes de dados: o Censo da Educação Superior (CES), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), em um

conjunto sistemático de exercícios que serão apresentadas ao longo do texto<sup>5</sup>. Na seção a seguir, o artigo apresenta, a partir de uma análise de dados da Pnad, a trajetória das desigualdades raciais no acesso à educação superior, com um olhar para a população brasileira. Na sequência, com dados do CES, tratamos da dinâmica das vagas e matrículas nas universidades federais brasileiras, mostrando que houve significativa inclusão de egressos de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas. Ao final, traçamos algumas considerações quanto à manutenção da política, uma vez que os resultados mostram que ainda persistem desigualdades raciais de acesso às oportunidades de educação superior.

### Trajетória das desigualdades raciais no acesso à educação superior

Estratificação educacional “refere-se à relação entre origem social e o alcance educacional dos estudantes” (MONT’ALVÃO, 2011; RIBEIRO; CARVALHAES, 2020), ou seja, o conceito é usado para indicar a associação mais ou menos aberta entre a origem social e a própria caminhada de um estudante no sistema escolar. Um sistema, desse modo, é c.

Considerado mais aberto ou democrático quanto menor for essa relação; e, menos democrático ou aberto quanto maior for a correlação entre origem socioeconômica e trajetória educacional. Na medida em que a educação formal é um dos critérios sociais de distribuição de prestígio e renda, a ampla passagem das pessoas pelos sistemas educacionais formais se coloca, portanto, como uma das principais matrizes de organização da estrutura social, com capacidade para redesenhar os critérios de distribuição de *status* e, conseqüentemente, de hierarquização social.

Desde 1960 o Brasil vem passando por um processo de crescimento das oportunidades educacionais, que teve como consequência o aumento da escolaridade da população. São mais pessoas com diplomas de nível básico e superior em um fenômeno caracterizado pelo caráter geracional da expansão dos sistemas. No entanto, é possível observar variações das trajetórias educacionais, em volume e tipo de escolaridade, de acordo com diferentes marcadores da origem social dos estudantes (SILVA, 2003; RIBEIRO, 2011; BRITO, 2014). Há evidências da persistência de desigualdades de escolarização segundo raça, sexo, renda e escolaridade dos pais, a despeito da elevação

---

<sup>5</sup> Os dados foram produzidos no âmbito do projeto “Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e desafios futuros. Financiamento: Open Society Foundations. Realização: Ação Educativa e Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (Faculdade de Educação da UFRJ). Especial agradecimento damos a Flávio Carvalhaes, Melina Klitzke e Ruan Coelho, que trabalham no tratamento dos dados.

do nível de escolaridade dos brasileiros. Para o caso do acesso da população negra aos níveis mais elevados do sistema, os dados mostram que é menor do que o da população branca. A maioria dos negros permanece nos níveis mais baixos e se beneficia menos dos retornos educacionais.

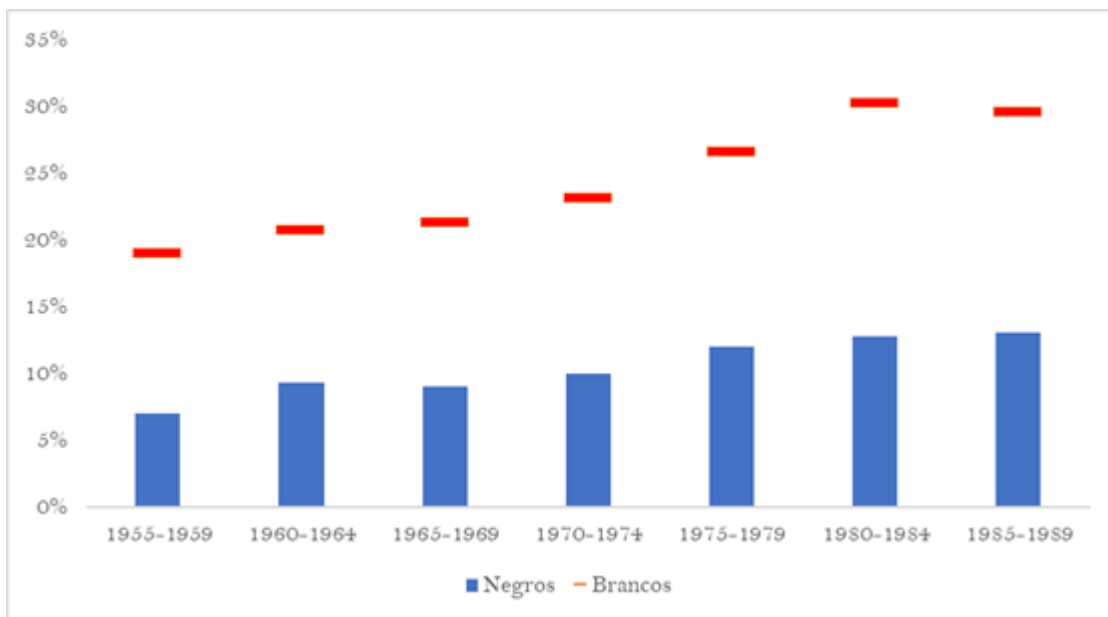
Gonzales (2020), com base em dados de 1950 a 1973, destaca que os brancos têm seis vezes mais chances de completar 12 anos ou mais de estudos. Examinando o padrão das transições educacionais para 1990, Silva (2003, p. 132) mostra que os jovens brancos tinham vantagens crescentes nas transições escolares quando comparado com os jovens negros, em um “processo perverso de seletividade educacional”. Com dados para 2015, Senkevics e Carvalho (2020) indicam que para os jovens negros o principal obstáculo é completar a escolarização básica, enquanto para jovens brancos a maior dificuldade é ingressar na educação superior. O afunilamento racial na educação básica tem reflexos significativos no acesso à educação superior, reservando acessos distintos ao diploma de ensino superior para brancos e negros, com manutenção de desigualdades, mesmo em cenários de expansão.

O Gráfico 1 mostra a distribuição de pessoas com diploma de ensino superior considerando a coorte de nascimento<sup>6</sup> na amostra da Pnad-C de 2019. Apesar do aumento do número absoluto de pessoas com ensino superior ou mais em diferentes gerações, principalmente entre os nascidos a partir de 1975, a distância entre brancos e negros é duradoura. Duas características se destacam. A primeira tem a ver com o aumento no volume de pessoas com diploma superior ao longo da série analisada, que sai de 13% para a coorte 1955-1959 e passa de 20% dos nascidos em 1985-1989, já como efeito das políticas de expansão do ensino terciário no país (como a de expansão via setor privado). Ressaltamos que uma pequena parcela da população se beneficiou das duas ondas de crescimento das oportunidades de educação superior

---

6 As coortes correspondem ao agrupamento das pessoas por grupos de idade, o que permite identificar como as diferentes gerações acessam a educação superior. É por isso que ao olharmos para quem concluiu esse nível de ensino nas diferentes gerações no ano de 2019 não conseguimos observar como a população mais jovem, nascida após 1989, usufruiu/tem usufruído de novas oportunidades. Ao mobilizarmos outros tipos de dados conseguimos captar participação mais robusta de pretos e pardos no ensino superior, conforme veremos mais adiante

Gráfico 1 - 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

Um segundo ponto a destacar é a desigualdade no acesso ao diploma. As proporções da população branca são em média três vezes maiores do que da população negra em todas as coortes, ou seja, o hiato racial entre brancos e negros não diminuiu entre essas diferentes gerações, apesar de haver maior acesso ao diploma superior para os dois grupos. Uma razão simples<sup>7</sup> entre a proporção de brancos e negros com diploma de ensino superior em cada coorte nos permite dimensionar a sobre representação dos brancos (Tabela 1):

Tabela 1 – Razão entre as proporções de brancos e negros com ensino superior ou mais concluído, por coorte de nascimento, Brasil, 2019

	Coorte de nascimento						
	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989
<b>Razão</b>	3,5	2,9	2,9	2,9	3,1	3,3	3,3

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

<sup>7</sup> Isto é, o cálculo do número de brancos com diploma de educação superior dividido pelo número de brancos na população, sobre o número de negros com diploma de educação superior dividido pelo número de negros na população. Isso foi feito para cada coorte de nascimento.

Para os nascidos entre 1960 e 1974 houve relativa diminuição das desigualdades, possivelmente por conta da primeira onda de expansão da educação superior, enquanto no período seguinte notamos uma retomada das distâncias entre brancos e negros, justamente entre as coortes que puderam se beneficiar de uma segunda onda de expansão.

A falta de uma política educacional voltada para diminuir desigualdades raciais encontrou seu limite na virada do século, quando a necessidade de políticas focalizadas ganhou espaço no debate público e começou a se materializar em universidades estaduais e federais, que passaram a adotar algum tipo de ação afirmativa, sobretudo o modelo de benefício a alunos egressos de escolas públicas.

São dois momentos distintos e complementares que nos ajudam a entender o papel do Estado no movimento de mudança pelo qual a educação superior vem passando desde os anos 1990. Em primeiro lugar, ocorreram importantes flexibilizações de leis e decretos que resultaram na expansão do setor privado e em uma diversidade de tipos administrativos e figuras jurídicas, com destaque para a divisão entre setor lucrativo e não lucrativo para o segmento privado, uma particularidade do sistema brasileiro pouco presente em outros países do mundo (VERHINE; DANTAS, 2017). A diferenciação institucional permitiu a expansão de estabelecimentos de ensino, de vagas e matrículas, conforme indica o maior número de pessoas nascidas nos anos 1980 com diploma de educação superior, mas ainda com pouco efeito sobre grupos com menor presença nesse segmento: egressos de escolas públicas, baixa renda e a população negra.

Em segundo lugar, há uma virada na forma de intervenção do Estado que acontece na primeira década do século XXI, quando “pressões externas ao governo, as exigências político-institucionais e as demandas de diferentes grupos sociais forjaram uma mitigação das políticas associadas ao neoliberalismo” (SALLUM JÚNIOR; GOULART, 2016, p. 124). A inovação dos instrumentos de política social é uma característica do intervencionismo estatal que caracteriza a fase neoliberal pela qual o país passa especialmente a partir dos anos 2000.

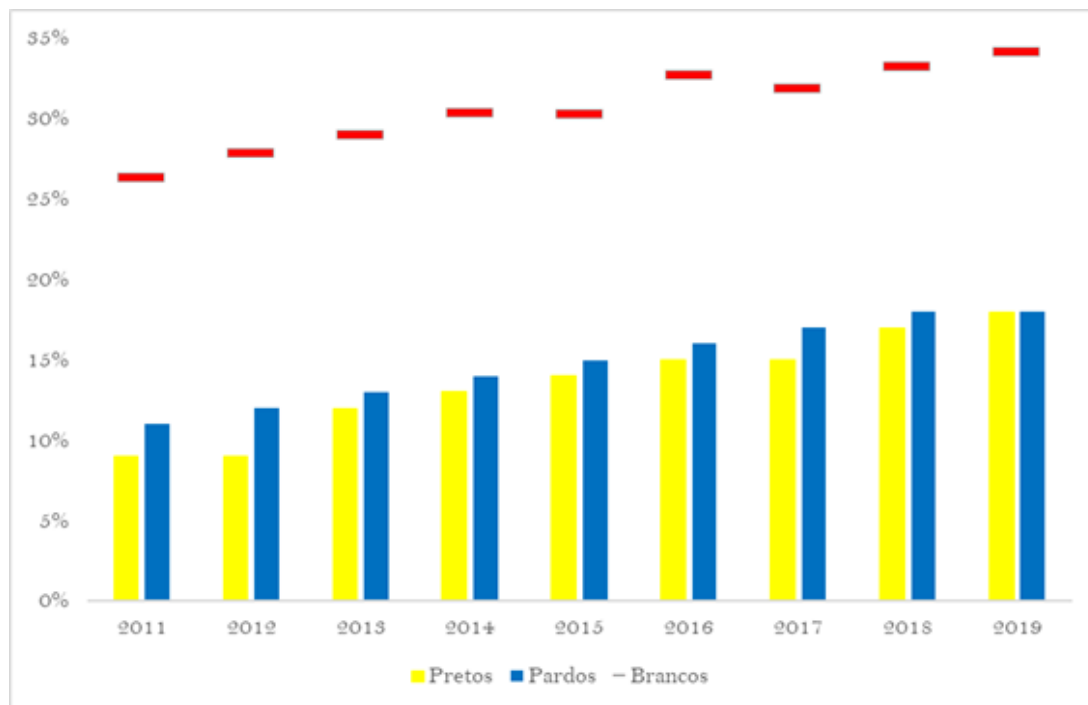
São, portanto, dois momentos de expansão da educação superior que dão base para a aprovação da Lei em 2012. A visão processual dos dois momentos permite observar que a nova lógica do Estado é matizada por momentos distintos de destruição e criação da política educacional, ideia exposta por Peck e Tickel (2002) através dos termos *roll-back* e *roll-out*, que indicam fases distintas de consolidação do neoliberalismo.

O primeiro caso trata de um padrão de desregulação do mercado, de abertura comercial, especialmente financeira, e de redução do tamanho e papel do Estado, apoiado nas reformas gerenciais de administração. O segundo caso acontece tendo em vista os limites políticos e institucionais das consequências econômicas do primeiro, apontando para novas formas de construção de instituições e de intervenção governamental, com destaque para as políticas sociais.

Essa seria uma contradição do neoliberalismo, um sistema de governar que se define pela “antiregulação”, mas que se consolida por “metaregulação” do Estado. A nova fase fomenta o *ethos* da diversidade, uma política de reconhecimento que Fraser (2018) nomeou de “neoliberalismo progressista”, que conjuga o modelo financeiro de distribuição de renda, precarização do trabalho e forma de governo pela concorrência, com uma atenção às demandas dos movimentos sociais.

É nesse período que as ações afirmativas com foco racial e econômico entram, de fato, na agenda governamental, com o objetivo de alocar recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica. Trata-se de ação importante em virtude dos altos índices de exclusão racial na educação superior ao longo dos últimos cinquenta anos do século XX. Ainda assim, foi somente em 2012 que a Lei de Cotas foi aprovada, sendo um de seus benefícios a sistematização da reserva de vagas nas instituições federais uma vez que estabeleceu critérios de condicionamento de acesso para estudantes da rede pública e, dentro deste grupo, reservas condicionadas à renda, raça e, posteriormente, pessoas com deficiência (BRASIL, 2016). Alguns resultados já são possíveis de serem observados como efeito da lei, como o aumento gradual da taxa líquida de frequência na educação superior para pretos e pardos, entre 2011 e 2019, conforme indica o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa líquida de frequência à graduação\* por cor/raça, Brasil, 2011 – 2019



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

\* A taxa líquida 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.

\*\* Por representar um número absoluto pequeno, amarelos e indígenas foram retirados do gráfico.



É possível notar que o incremento da frequência à graduação foi de 87% para negros, enquanto para brancos o valor foi de 9%. No entanto, apesar do aumento do número de pessoas frequentando a educação superior na idade considerada adequada, e do maior aumento proporcional para negros (pretos e pardos somados), as desigualdades raciais permanecem, destinando menores oportunidades ao grupo beneficiário da Lei de Cotas. Vamos tomar como objetivo a ser alcançado a Meta 12 estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), que determina a elevação da taxa líquida de escolarização do ensino superior para 33% ao final do ciclo, até 2024. No ano de 2019, para os jovens brancos, essa já é uma realidade (34%), mas para jovens negros (18%) o caminho ainda é longo. Assim, indicamos que a lei deve ser mantida nos próximos anos justamente porque as desigualdades raciais permanecem.

### **Dinâmica das vagas e matrículas nas universidades federais**

A lei, com reserva de cor/raça é necessária, como vimos na seção anterior, à diminuição do hiato racial nas oportunidades de frequência à graduação e na escolarização líquida. Outro componente importante para entender a necessidade de permanência da lei é a análise das mudanças no volume de ingressantes e matrículas nas universidades federais. Esse exercício será feito a seguir, tendo como base os dados do Censo da Educação Superior.

A oferta de vagas por meio de cotas ou outras modalidades começa a acontecer nas universidades públicas antes mesmo da aprovação da Lei de Cotas. O processo tem início em 2003, quando algumas instituições federais passam a adotar sobretudo o modelo de benefício a alunos de escolas públicas. Antes de 2012, 70% de universidades públicas adotavam alguma ação afirmativa (FERES JÚNIOR ET AL, 2011). Cinco anos depois de sua aprovação, 71% das instituições adotavam as cotas como modalidade exclusiva de reserva de vagas, enquanto as demais combinavam as cotas com outras políticas, como acréscimo de vagas (13%), bonificação (11%) e uma combinação entre as três possibilidades (5%) (FREITAS ET AL, 2020). A aprovação da lei foi importante por universalizar a política para as instituições federais e estabelecer padrões de acesso que homogeneizaram a distribuição das vagas. A lei estipulou que metade das vagas iriam para estudantes de escolas públicas e, dentro deste grupo, vagas reservadas considerando o critério renda (maior ou menor que 1,5 salários-mínimos) e o percentual de pretos, pardos e indígenas nos estados. Neste primeiro momento, foram criados

quatro subgrupos: com recorte de renda, sem recorte de renda, com recorte de renda e com recorte racial, sem recorte de renda e com recorte racial.

Posteriormente, com a entrada de pessoas com deficiência no grupo de beneficiários (BRASIL, 2016) foram formados oito subgrupos: (1) alunos de escola pública; (2) alunos de escola pública de baixa renda; (3) alunos de escola pública autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; (4) alunos de escola pública de baixa renda autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; (5) alunos de escola pública com deficiência; (6) alunos de escola pública com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; (7) alunos de escola pública com deficiência e de baixa renda; (8) alunos de escola pública de baixa renda, com deficiência e autodeclarados pretos, pardos ou indígenas.

Um dos resultados mais imediatos da política foi o aumento do número de vagas reservadas para as cotas, com consequente queda de vagas destinadas para ampla concorrência. Entre 2012-2018, as vagas de ampla concorrência saem de 78 para 48% (FREITAS ET AL, 2020).

Por outro lado, o percentual destinado a reserva de vagas com recorte racial sai de 10% e chega a 24% no mesmo período, e sem recorte racial de 12% para 16%. Amplia-se também as vagas para pessoas com deficiência, que sai de 2% em 2017 para 12% em 2018. No entanto, a distribuição de vagas entre os grupos de beneficiários tem encontrado limites quanto à sua distribuição e à representação populacional no número de inscritos. Medeiros et al (2016) mostram que a reserva de vagas para estudantes com renda familiar superior a 1,5 salários-mínimos tende a criar espaços de baixa concorrência enquanto cria espaços de forte concorrência para candidatos de menor renda, especialmente do grupo de pretos, pardos e indígenas. Maciel (2021), em estudo sobre a Universidade Federal Fluminense, chega à mesma conclusão. Muito provavelmente, esse tipo de resultado está associado ao público que consegue concluir o Ensino Médio. Nesse caso, pode-se revisar os percentuais de reserva para cada grupo.

Vejamos como a distribuição desigual das vagas se reflete no número de matrículas<sup>8</sup> e de ingressantes<sup>9</sup> nas universidades federais entre 2010 e 2019<sup>10</sup>. No período analisado, as matrículas em cursos de graduação nas universidades federais saem de aproximadamente um milhão de estudantes para um milhão e trezentos mil, um

---

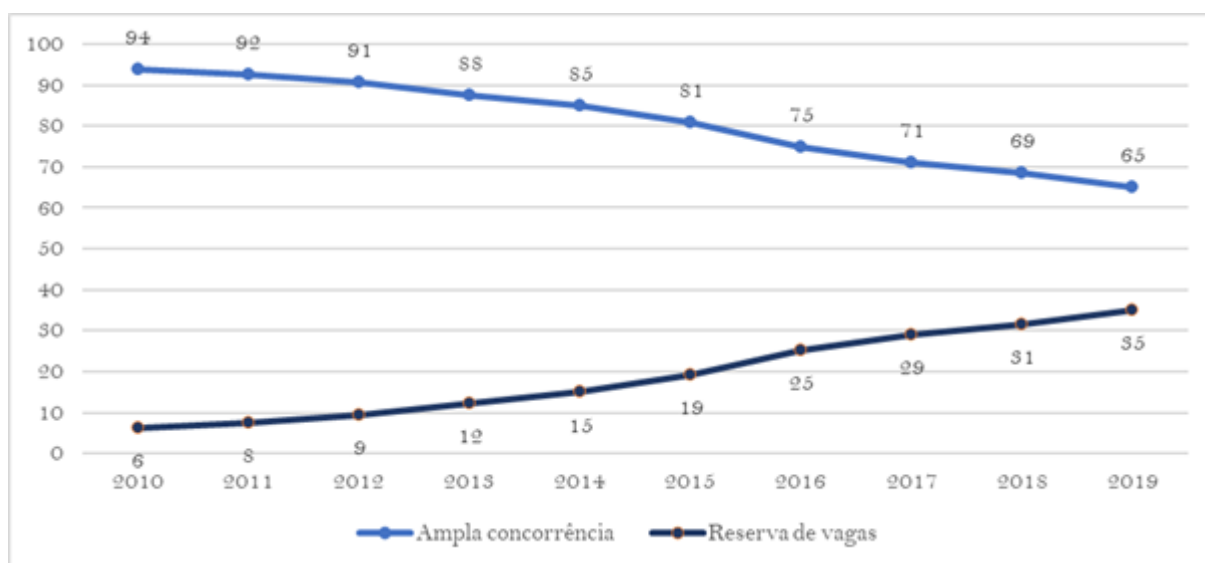
8 Matrículas correspondem ao somatório de vínculos de um estudante a um curso superior igual a “cursando” ou “formado” (INEP, 2021).

9 Ingressante corresponde ao somatório de vínculos de alunos a curso superior que possui ano de ingresso igual ao ano de referência do Censo, neste caso, 2019 (INEP, 2021).

10 A opção em começar a série histórica de dados em 2010 se deu em função da possibilidade de medir os efeitos da Lei de Ação Afirmativa antes de 2012. Já o término da série acontece em 2019 por ser este o ano mais recente de disponibilidade dos dados do Censo da Educação Superior.

crescimento da ordem de 40%. O percentual de matrículas em ampla concorrência é reduzido: saindo 94 e chegando ao final do período analisado com 65%. As matrículas com reserva de vagas saem de 6 e chegam, em 2019, a 35% (Gráfico 3). Há um afunilamento expressivo no mecanismo de distribuição das matrículas, mas dez anos de implementação da lei, no entanto, foram insuficientes para se chegar à meta de se ter 50% da população das universidades federais com alunos egressos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas e com pessoas com deficiências.

Gráfico 3 – Porcentagem de matrículas por reserva de vagas e ampla concorrência, universidades federais, Brasil, 2010-2019



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

Quando observamos a distribuição das matrículas nos vários grupos com vagas reservadas, vemos ganhos, principalmente, para os grupos com recorte de renda e racial, seguido pelo grupo com recorte de renda, especialmente porque saem de patamares muito baixos quando comparados com as vagas sem recorte de renda e racial. Ou seja, o grupo que mais se beneficiou da expansão foi o de estudantes de escola pública, com renda menor que 1,5 salários-mínimos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. De nenhuma matrícula em 2010, passando por 117 vagas em 2012 e 51.831 em 2016, o grupo chega em 2019 com 106.252 matrículas; em seguida, temos os grupos de estudantes de escola pública com renda menor que 1,5 salários-mínimos, que começa a década com 987 matrículas e chega em 2019 a 88.021 estudantes. A taxa de crescimento do primeiro grupo foi dez vezes maior que o do segundo grupo (Quadro 1 e Gráfico 4).

Quadro 1 – Taxa de crescimento\* do número de matrículas nas universidades federais por tipo de reserva de vaga, Brasil, 2010-2019 (%)

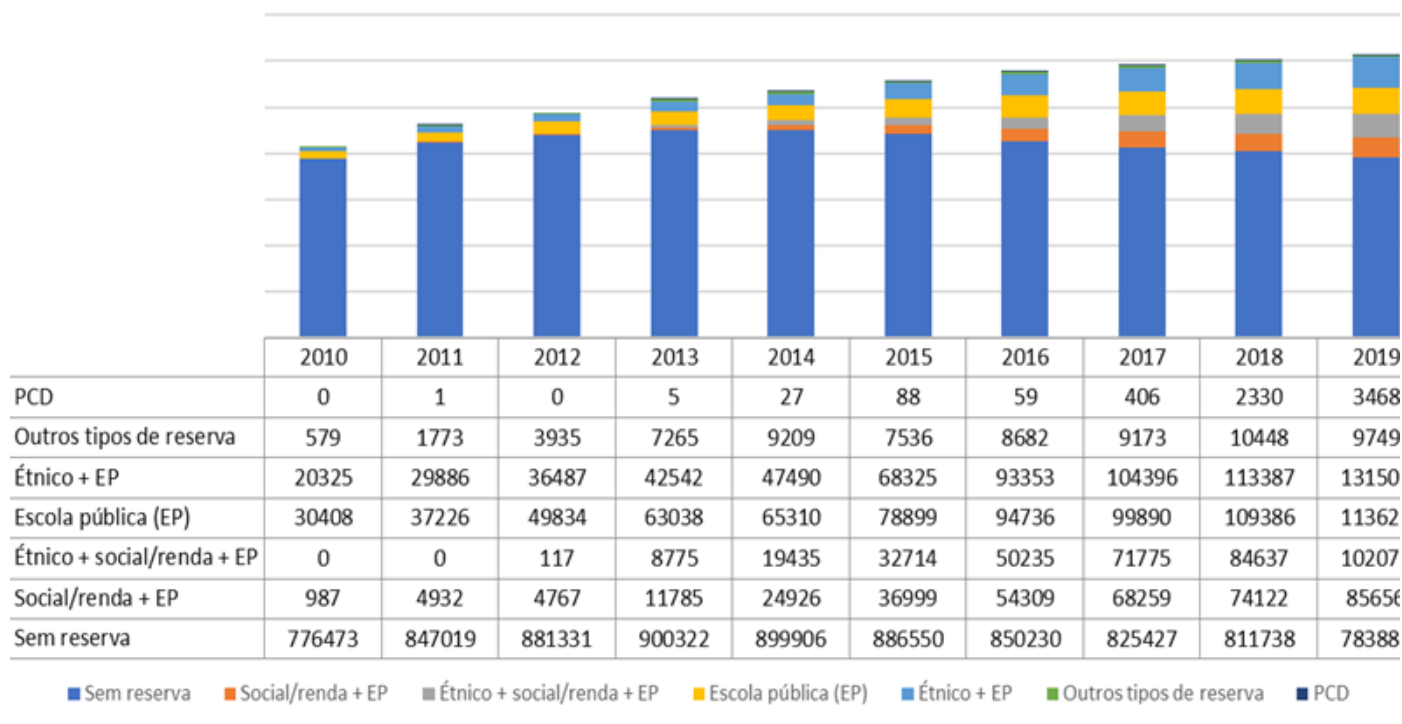
Sem reserva	1,0
Social/renda + EP	8.578,4
Étnico + social/renda + escola pública	87.142,7
Escola pública	273,7
Étnico + escola pública	547,0
Outros tipos de reserva	1.583,8
PCD	376.700,0

\*A taxa de crescimento foi calculada diminuindo o valor final (ano de 2019) pelo valor inicial (ano de 2010). O resultado foi dividido pelo ano inicial. E, finalmente, o que restou foi multiplicado por 100.

\*\*EP = escola pública; PCD = pessoas com deficiência; Social/renda = estudantes com renda mensal familiar *per capita* de até 1,5 salários-mínimos; Étnico = estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas.

Fonte: INEP, Censo do Ensino Superior 2010-2019. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

Gráfico 4 – Matrículas em cursos presenciais das universidades federais por tipo de reserva de vaga, Brasil, 2010-2019\*Exclusive e ingressantes em áreas básicas de ingresso.



\*\*EP = escola pública; PCD = pessoas com deficiência; Social/renda = estudantes com renda mensal familiar *per capita* de até 1,5 salários-mínimos; Étnico = estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas.

Fonte: INEP, Censo do Ensino Superior 2010-2019. Elaboração: Ação Educativa e LEPES UFRJ.

Também é possível observar que a taxa de crescimento do grupo de estudantes que acionaram uma vaga reservada para escola pública e pretos, pardos e indígenas foi o dobro da taxa do grupo com reserva apenas de escola pública. Em números absolutos, entre 2010 e 2019, contabilizamos mais de 740 mil matrículas de estudantes com reserva para escola pública; mais de 736 mil matrículas com reserva social ou de renda; e, mais de um milhão e 50 mil matrículas com recorte étnico (pretos, pardos e indígenas). Em termos de participação percentual, as matrículas com reserva somente de escola pública cresceram, entre 2013 e 2019, 3 pp.; as matrículas com reserva social/renda, 13 pp.; e, as matrículas com reserva étnica, 14 pp.

Alguns estudos têm apontado que a inclusão racial e de estudantes da rede pública são os principais resultados da Lei, com avanços mais tímidos para o recorte de renda (SENKEVICS e MELLO, 2019). No entanto, os dados que aqui apresentamos mostram que houve maior incremento para matrículas reservadas para estudantes egressos de escolas públicas, com recorte de renda e raça, o que é um resultado fundamental para a avaliação da implementação da Lei de Cotas, pois o crescimento foi, de fato, maior para o grupo mais “vulnerável”. Dessa maneira, temos aqui mais uma evidência que destaca a importância da política de cotas para a inclusão destes estudantes nas universidades de maior qualidade e prestígio do país. Se as barreiras encontradas ao longo da progressão escolar impedem que a população vulnerável acesse melhores posições no sistema educacional, é fundamental garantir mecanismos que permitam acesso à educação superior para aqueles que passaram pelo filtro da educação básica. A conjugação de critérios – escola pública, recorte social/renda e étnico – mostra-se, portanto, bem-sucedida.

A manutenção do recorte racial é um ponto de divergência que mobiliza o debate público pelo menos desde a década de 1980, quando o então deputado federal Abdias Nascimento apresentou projeto de lei estabelecendo mecanismos de compensação para os negros, dentre os quais reserva de vagas para o serviço público e bolsas de estudos (MOEHLECKE, 2002). No início dos anos 2000 já havia uma série de propostas que apresentava a adoção de cotas como forma de ampliar as oportunidades para negros (HERINGER, 2002), como o Projeto de Lei 6.912/2002, que propunha instituir ações afirmativas em prol da população brasileira afrodescendente, destinando a cota mínima de 20% para preenchimento de cargos na administração pública, via concurso público, no acesso a vagas na educação superior, na assinatura de contratos do Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (Fies), entre outros.

O ponto nevrálgico da divergência se dá justamente em torno da questão racial, uma vez que critério de renda é mais aceito na tradição das políticas públicas nacionais (MUNANGA, 1996). Desse modo, diversas abordagens tendem a diluir a questão racial em

uma temática puramente economicista na qual aspectos econômicos são únicos e determinantes para a posição no sistema de estratificação social. No entanto, enquanto atributo socialmente elaborado, raça está relacionada a um conjunto de práticas materiais de discriminação que é determinante para a posição dos não brancos nas relações sociais. É nesse sentido que o racismo mostra sua eficácia na medida em que, conforme visto, estabelece uma divisão racial da educação. E como a educação é um dos critérios centrais no recrutamento para as posições na estrutura de classes, um ponto a destacar é o reforço da combinação dos critérios já estabelecidos pela Lei de Cotas.

### **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo contribuir com a revisão da Lei de Cotas a partir da sistematização de dados secundários disponibilizados pelo Ministério da Educação (Censo da Educação Superior) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Vimos que ainda há um caminho a percorrer na ampliação das oportunidades de acesso e diminuição da desigualdade racial na educação superior. Jovens brancos têm, no acesso a este nível, a principal dificuldade para ampliação de sua escolarização; jovens pretos e pardos, do quintil mais baixo da distribuição de renda, têm na conclusão do Ensino Médio a barreira mais importante. Este é um traço de um sistema fechado de estrutura de oportunidades que correlaciona origem socioeconômica e trajetória educacional. O acesso ao diploma de educação superior distancia brancos e negros em uma trajetória estrutural e permanente.

Se, por um lado, a partir da década de 1950, temos um aumento constante no número de pessoas com educação superior concluída, por outro, a expansão não foi capaz de diminuir o hiato racial. Foi preciso uma política voltada para inclusão de negros de escolas públicas, e de baixa renda, para que as desigualdades raciais fossem, em alguma medida, diminuídas. Os limites políticos e institucionais encontrados como consequência econômica de um primeiro momento de racionalidade neoliberal (anos 1990 e 2000) exigiu novas formas de intervenção governamental. Na segunda onda de racionalidade neoliberal, foram consolidadas políticas sociais como a de ação afirmativa no ensino superior. As políticas existentes até 2012 eram de iniciativa das próprias instituições, que privilegiavam, em geral, egressos de escolas públicas. A Lei de Cotas homogeneizou os critérios de reserva de vagas para o conjunto das universidades federais.

Antes da lei, boa parte das vagas reservadas não considerava o critério racial, incluído na seleção de 2013, e, a partir daí, alterando o perfil discente dessas universidades. São exatamente as vagas reservadas para pretos, pardos e indígenas, com

renda familiar mensal *per capita* menor que um salário-mínimo e meio, que tiveram maior aumento no número de matrículas. Desse modo, a Lei de Cotas é fundamental para garantir maior inclusão de estudantes da rede pública e autodeclarados pretos, pardos e indígenas nas instituições mais prestigiadas do país. O aumento, entretanto, ainda não foi suficiente para diminuir as desigualdades raciais de acesso às oportunidades educacionais de nível superior. O dado da taxa de matrícula líquida para negros e indígenas mostra, de um lado, o quão distante o grupo está da população branca e, de outro, a distância para garantir a meta projetada pelo Plano Nacional de Educação.

Além disso, apesar dos visíveis ganhos, ainda permanecem desigualdades que marcam as dificuldades de permanência e conclusão dos estudos, sobretudo de estudantes negros pertencentes a famílias de baixa renda. Somam-se às dificuldades materiais aquelas de natureza simbólica, que tratam do engajamento estudantil e pertencimento ao espaço universitário. Nesse caso, um ponto a destacar é que a maior presença de negros tem promovido mudanças nas institucionalidades acadêmicas, que se refletem na produção intelectual, nos currículos e perspectivas teóricas presentes nos cursos. A transformação do cotidiano universitário em um espaço de disputa quanto a questões como o racismo é um dos elementos que desafiam a permanência estudantil, política que não precisa estar atrelada aos estudantes beneficiários da Lei, mas que necessita de investimento para garantir melhores taxas de conclusão.

Entende-se, portanto, que a política de cotas em particular, e as políticas de ação afirmativa em geral, não podem ser pensadas de maneira isolada, mas em um conjunto de ações que incluem, sobretudo, melhora na progressão educacional na educação básica, expansão da educação superior pública e investimento em políticas de permanência e assistência estudantil. No primeiro caso, porque o filtro imposto nas séries finais do ensino fundamental e médio atua sobremaneira sobre a população negra e pobre. No segundo caso, porque esbarramos em um período de retração da dinâmica de crescimento do setor público pelo menos desde a crise econômica de 2015. Finalmente, como as políticas de austeridade se traduziram em reformas que limitam o crescimento de gastos públicos do governo federal, os próximos anos serão decisivos para o processo de expansão e democratização das oportunidades de escolarização superior.

## Referências

ANDRADE, D. P. Brasil, neoliberalismo híbrido. *12º encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Evento online, outubro de 2020.



ANDRADE, D. P. O que é neoliberalismo? *Revista Estado e Sociedade*, v. 34, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.409 de 28 de dezembro de 2016*. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRITO, M. M. A. *A dependência na origem. Desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades*. 2014. Tese (doutorado em sociologia) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/t.8.2014.tde-02102014-182644>.

COSTA, C. F. da; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 25, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/jdrK4vfr7cwLvN3DXBRR8b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.251.89569>.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V.; CAMPOS, L. A. A ação afirmativa no ensino superior brasileiro. *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, pp. 1-20, 2011.

FRASER, N. Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. *Política e Sociedade – Florianópolis*, v. 17, n. 40, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2018v17n40p43>.

FREITAS, J. B. de; PORTELA, P. E.; FERES JÚNIOR, J.; BESSA, Á.; NASCIMENTO, V. As Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2003-2018). *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (GEMAA), IESP-UERJ, 2020, p. 1-33.

GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, interpretações e diálogos*. Rios, Flavia; Lima, Marcia (org.). Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HASENBALG, C. Desigualdades raciais no Brasil. *Revista Dados*, n. 14, pp. 7-33, 1977.

HERINGER, R. Ação Afirmativa e Combate às Desigualdades Raciais no Brasil: o desafio da prática. Trabalho apresentado no *XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Pnad Contínua 2019: microdados*. Rio de Janeiro.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo da Educação Superior, 2010...2019*. Brasília: MEC.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Resumo técnico do censo da educação superior 2019*. Diretoria de estatísticas educacionais, Brasília - DF, 2021. Disponível em [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf). Acesso em: 4 mar. 2022.

MACIEL, A. M. A. *Políticas afirmativas no ensino superior público: melhores oportunidades para minorias bem qualificadas?* 2021. Tese (doutorado em educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2021.

MAGELA, G. 09 fev. 2018. Congresso mais conservador; renovação será pequena. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, Agência DIAP, Brasília, 09 fev. 2018. Disponível em <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88266-diap-congresso-sera-mais-conservador-e-renovacao-pequena>. Acesso em: 3 fev. 2022.

MEDEIROS, H. A. V; MELLO NETO, R. D.; GOMES, A. L. M. Limites da Lei de Cotas nas Universidades Públicas Federais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* Vol. 24, n. 6, 2016. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2200>.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, novembro/2002 *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, novembro/ 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742002000300011>.

MONT'ALVÃO, A. Estratificação Educacional no Brasil do Século XXI. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, pp. 389 a 430, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582011000200006>.

MUNANGA, K. (org.). *Estratégias e políticas de combate à discriminação racial*. São Paulo, Edusp, 1996.

PECK, J.; TICKELL, A. Neoliberalizing space. *Antipode*, Vol. 34, No. 3, pp. 388-89, 392, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 41 a 87. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582011000100002>.

RIBEIRO, C. A. C.; CARVALHAES, F. Estratificação e Mobilidade Social No Brasil: Uma Revisão da Literatura na Sociologia de 2000 a 2018. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais* 92: 1-46, 2020.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado Brasileiro Contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, p. 115-135, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>.

SENKEVICS, A.; CARVALHO, M. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. *Estudos Avançados*, 34 (99), 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.020>.

SILVA, N. V. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. Em: HASENBALG, C.; SILVA, N.V. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Faperj, Rio de Janeiro, 2003.

TILLY, C. *Durable inequality*. California: University of California Press, 1998.

VERHINE, R.; DANTAS, L. V. Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social. *Associação Brasileira de Ensino Superior (ABMES)*, 2017.