

BALANÇO DOS DEZ ANOS DA POLÍTICA FEDERAL DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (LEI Nº 12.711/2012)*

Adriano Souza Senkevics^I

Ursula Mattioli Mello^{II}

<https://doi.10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5384>

RESUMO

Em 2022, a política federal de cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012) completa dez anos desde sua promulgação. O seu artigo 7º prevê que a conclusão do primeiro decênio de vigência deve vir acompanhado de uma revisão dos avanços e obstáculos da reserva de vagas para acesso à graduação nas instituições federais de educação superior. Com o intuito de subsidiar esse debate, neste texto realizamos um balanço dos avanços, limites e desafios da política de cotas. Revisamos a literatura recente e apresentamos resultados de pesquisas próprias para pensar o futuro da Lei de Cotas por meio de quatro pilares: a reserva de vagas para egressos da rede pública; para estudantes de baixa renda; para pretos, pardos e indígenas; e a implementação via Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Concluimos que a política se mostrou satisfatória em seus resultados e promoveu grande inclusão no acesso ao ensino

* Os autores agradecem à leitura crítica e sugestões de Alexandre Azevedo e Roseli Faria a versões anteriores do artigo. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo necessariamente o ponto de vista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ou do Ministério da Educação (MEC).

^I Pesquisador da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep, doutor e mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

^{II} Pesquisadora do Institute for Economic Analysis (IEA), pós-doutoranda da Barcelona Graduate School of Economics (BGSE), doutora e mestra em Economia pela Universidad Carlos III de Madrid (UC3M).

superior público. Porém, alguns pontos sensíveis merecem atenção dos legisladores, de gestores públicos e da sociedade, visando ao aprimoramento do sistema de reserva de vagas.

Palavras-chave: ação afirmativa; acesso à graduação; Lei de Cotas; política de cotas; relações étnico-raciais.

INTRODUÇÃO

Dez anos após a adoção pioneira de cotas no processo seletivo de universidades estaduais do Rio de Janeiro, o governo federal promulga a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para as instituições federais de educação superior (Ifes) e as instituições federais de ensino técnico de nível médio. Mais conhecida como Lei de Cotas, a política de ação afirmativa foi aprovada depois de mais de uma década de trâmite nas casas legislativas em meio a polêmicas que envolviam – mas não se restringiam – a adoção de critérios raciais para delimitação de beneficiários (Rosa; Fonseca, 2016; Silva, V., 2017). Meses antes da aprovação no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia votado, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas raciais, legitimando uma demanda histórica do movimento negro (Vieira, P., 2016). Com isso, o País instituiu um complexo sistema de reserva de vagas para acesso a instituições de ensino médio e de ensino superior, com especial atenção às desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais.

No artigo 7º da referida lei, está previsto que o poder público promoverá a revisão do programa de reserva de vagas no prazo de dez anos a contar da data de publicação. Em outras palavras, a política federal de cotas completará um decênio em 29 de agosto de 2022, razão pela qual este ano representa um período oportuno para se efetuar um balanço da legislação. Um dos trunfos de termos completado, ao todo, quase 20 anos de programas de ação afirmativa é podermos olhar para trás e avaliar o que funcionou e o que pode ser aprimorado. Felizmente, o debate hoje se pauta por evidências e não mais por achismos. Nesse sentido, apropriar-se dos dados e do conhecimento acumulado é fundamental, e a tarefa tem sido desenvolvida em âmbitos local e nacional por um leque crescente de pesquisas nos últimos anos (Carvalhoes; Feres Júnior; Daflon, 2014; Karruz, 2018; Lopes, 2016; Senkevics, 2022; Senkevics; Mello, 2019; Silva, T., 2020; Vilela *et al.*, 2017).

Ademais, a adoção de políticas de ação afirmativa para redução de disparidades de acesso ao ensino superior é um objetivo perfeitamente compatível com as finalidades do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Tendo como diretrizes a superação das desigualdades educacionais (Brasil, 2014, art. 2º, inciso III) e a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País (Brasil,

2014, art. 2º, inciso VII), entre outras, o PNE prevê a elevação da taxa líquida de matrícula da graduação brasileira, em conjunto com a adoção de políticas de inclusão e assistência estudantil, de modo a reduzir as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais por meio da ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, como se lê na Meta 12 do Plano, em particular nas Estratégias 12.5 e 12.9 (Brasil, 2014). Segundo esses excertos, é fundamental que o Estado brasileiro promova a “adoção de políticas afirmativas, na forma da lei” (Estratégia 12.9) e atue, segundo a Estratégia 12.5, para:

[...] reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico. (Brasil, 2014).

Dentro dessa perspectiva, nosso objetivo neste estudo é realizar um balanço dos dez anos da política federal de cotas circunscrita à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Vamos atentar, especificamente, para os recortes socioeconômico e étnico-racial de delimitação de beneficiários e seus efeitos sobre as Ifes, de 2013 em diante. Além de lançar mão de resultados de pesquisas por nós produzidas, efetuiremos um diálogo com a literatura especializada para entender o que tem sido pensado sobre a Lei de Cotas desde sua promulgação. Quando necessário, faremos remissões a estudos sobre ações afirmativas anteriores à lei federal, no intuito de reunir mais subsídios para pensar impactos gerais das cotas.

Dito isso, este texto está estruturado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, realizamos uma avaliação dos aspectos gerais da legislação e dos principais avanços observados nesses últimos dez anos. A seção seguinte se desdobra em quatro subseções que visam a discutir diferentes aspectos da política de cotas, tendo em vista os limites e desafios para o seu futuro. Por fim, fazemos um balanço geral dos pontos discutidos no texto e sugerimos uma agenda de pesquisas para a revisão da legislação.

1 ASPECTOS GERAIS E AVANÇOS EM DEZ ANOS DA LEI DE COTAS

O primeiro passo para entender os efeitos da Lei de Cotas é compreender seu funcionamento; por ser uma legislação complexa, há muita confusão sobre seus mecanismos. Objetivamente falando, a política de cotas estabelece um misto de critérios inter-relacionados para delimitação dos beneficiários. A lei prevê, primeiramente, que 50% das vagas por curso, turno e instituição federal vinculada ao

Ministério da Educação (MEC) devem se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização em nível médio.¹ Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas (doravante denominadas “subcotas”), dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na respectiva unidade da Federação (UF) onde se encontra o estabelecimento de ensino, segundo o último recenseamento demográfico.²

Entre os resultados da política de cotas, tem sido observado um incremento na participação de egressos do ensino médio público entre os ingressantes das Ifes. Construído mediante um cruzamento de bases de dados do Censo da Educação Superior (CES) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Gráfico 1 exibe a distribuição da proporção de egressos da rede pública (Gráfico 1a) e egressos PPI da rede pública (Gráfico 1b) na menor unidade de aplicação da política de cotas – a combinação instituição-curso-turno – entre 2012 e 2016. Ambos os gráficos acusam um deslocamento progressivo da distribuição para os valores mais elevados do eixo horizontal, o que evidencia um aumento da participação dos grupos beneficiários pela Lei de Cotas ao longo de toda a distribuição de cursos e turnos (Senkevics; Mello, 2019).

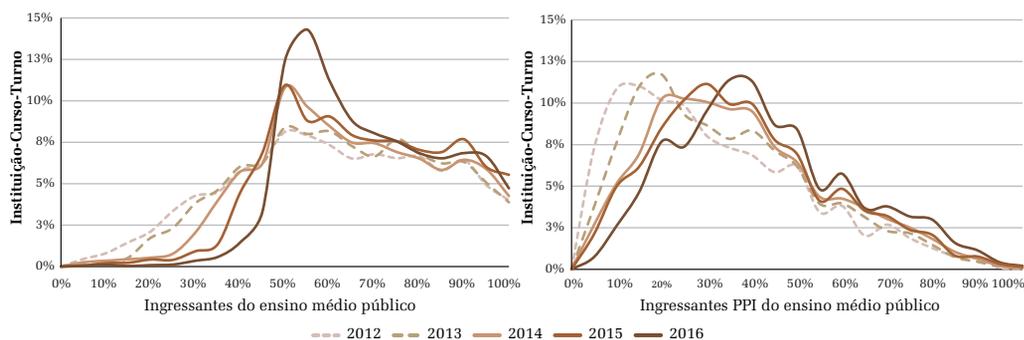


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE INGRESSANTES (A) DE ESCOLA PÚBLICA E (B) PPI* DE ESCOLA PÚBLICA NA GRADUAÇÃO DAS IFES, POR INSTITUIÇÃO-CURSO-TURNO – BRASIL – 2012-2016

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 197).

Notas: *PPI = pretos, pardos e indígenas.

¹ O Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, igualmente habilita para a concorrência às vagas reservadas aos estudantes que tenham concluído o nível médio com base em exames de certificação nacionais ou estaduais, desde que não tenham frequentado escolas particulares durante o ensino médio.

² Acrescenta-se que a Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, adicionou aos critérios para delimitação dos beneficiários um percentual de pessoas com deficiência similar ao da UF de referência. Porém, em razão de nossa ênfase sobre as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, não abordaremos esse tópico neste texto.

Para visualizar os números, a Tabela 1 apresenta a evolução da composição dos ingressantes nas Ifes, por combinação das categorias de público-alvo da Lei de Cotas. Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes provenientes do ensino médio público nas Ifes cresceu de 55,4% para 63,6% (crescimento relativo de 15% sobre o percentual original), enquanto a participação de estudantes PPI de escolas públicas aumentou de 27,7% para 38,4%, correspondente ao maior acréscimo relativo (39%) em todo o público-alvo. O aumento da participação dos indivíduos de famílias com rendimentos inferiores a 1,5 salário-mínimo *per capita* foi bastante similar ao dos respectivos grupos sem o critério de renda.

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE COTAS NAS IFES –
BRASIL – 2012-2016

Ano	Escola pública	Escola pública e PPI	Escola pública e renda ≤1,5 SM	Escola pública, PPI e renda ≤1,5 SM
2012	55,4	27,7	48,2	24,9
2013	56,7	29,9	48,6	26,8
2014	58,5	33,2	50,4	29,4
2015	62,2	34,4	52,0	29,9
2016	63,6	38,4	54,8	34,0

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 194).

Notas: *PPI = pretos, pardos e indígenas.

Esses números sugerem importantes alterações no perfil discente das Ifes, em um breve período, e como a Lei de Cotas pode ter contribuído para isso. A primeira conclusão relevante é que se observou um aumento da participação de todas as subpopulações contempladas pela Lei de Cotas nas instituições federais. O grupo mais beneficiado, entre 2012 e 2016, foi o de indivíduos PPI de escolas públicas. Constatou-se, também, um aumento da participação de indivíduos de escolas públicas independentemente da cor ou raça, porém, em proporção inferior àquele observado para os PPI.

Corroborando a evidência descritiva apresentada, o estudo de Mello (2022) demonstra, de forma causal, como a Lei de Cotas leva ao aumento das matrículas dos públicos-alvo da ação afirmativa. Utilizando dados de 2010 a 2015, do universo de estudantes matriculados nas instituições federais e estaduais de educação superior no Brasil, a autora estima, a partir de um modelo de diferenças em diferenças, que a adoção completa da Lei de Cotas – isto é, uma variação de zero a 50% das vagas reservadas – resulta em um aumento de 9,9 pontos percentuais (p.p.) das matrículas de alunos de escolas públicas e de 7,0 p.p. das matrículas de estudantes PPI de escolas públicas.

Tal aumento não foi homogêneo entre os cursos e as instituições, como se percebe no Gráfico 2. A figura plota, no eixo vertical, o efeito causal da adoção completa da Lei de Cotas (de zero a 50% de vagas reservadas para egressos da rede pública) no incremento de matrículas de estudantes de escola pública e PPI de escola pública. Os coeficientes causais são estimados por decil de matrículas de estudantes de escola pública em 2010, antes da Lei de Cotas. O Gráfico 2 demonstra, assim, que quanto menor o percentual de matrículas de alunos de escola pública antes da lei, maior é o efeito da Lei de Cotas naquele curso. Isso corrobora um importante ponto: os cursos mais transformados pela Lei de Cotas foram justamente aqueles que apresentavam o menor contingente de estudantes de origem social vulnerável, ou seja, os cursos mais competitivos, seletivos, prestigiados e, portanto, com o maior potencial de retornos econômicos no mercado de trabalho.

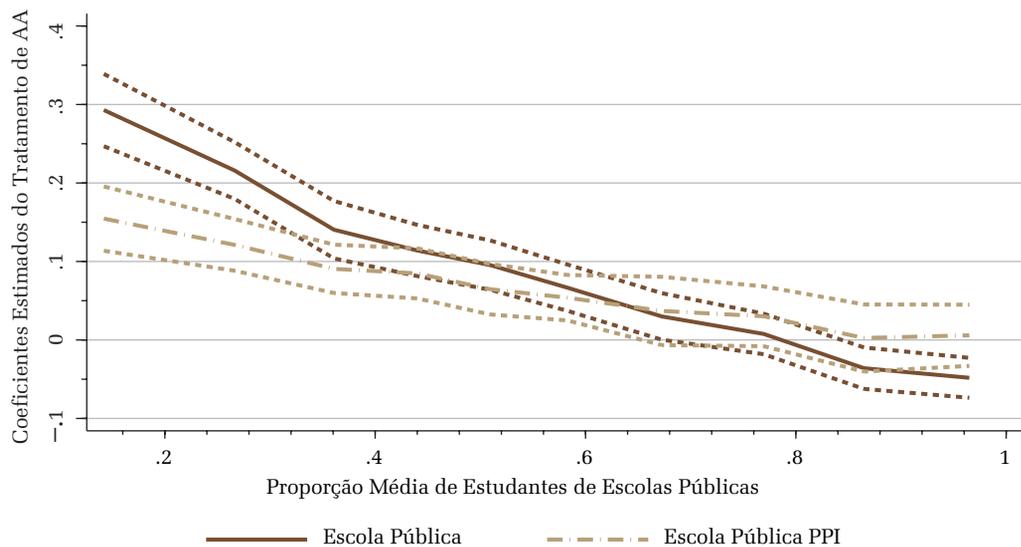


GRÁFICO 2
EFEITO CAUSAL DA LEI DE COTAS NAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES DE ESCOLA PÚBLICA E PPI – BRASIL – 2010-2015

Fonte: Mello (2022)

Nota: A figura foi retirada de Mello (2022) e apresenta, no eixo vertical, o efeito causal da adoção completa da Lei de Cotas (de zero a 50% de vagas reservadas para estudantes de escola pública) no incremento de matrículas de estudantes de escola pública e PPI de escola pública. O eixo horizontal apresenta a porcentagem média de estudantes de escola pública por curso antes da Lei de Cotas.

Outro ponto interessante que se nota no Gráfico 2 é que existe um efeito positivo da Lei de Cotas até em cursos que já atingiam o percentual mínimo de 50% de egressos do ensino médio público antes de sua implementação, indicando que a política contribuiu não apenas para se atingir um patamar mínimo de inclusão, mas também para ampliar ainda mais a presença desse grupo para além dos percentuais exigidos na lei. Esse resultado sugere que a política de cotas não somente apresentou

um efeito mecânico sobre a inclusão do público-alvo, como também gerou incentivos para que estudantes dos grupos beneficiários competissem pelas vagas, possivelmente revelando uma demanda reprimida pelo ensino superior ou mesmo alterando a estrutura de incentivos para que esses indivíduos se candidatassem a vagas para as quais eles anteriormente não se arriscariam.

Em suma, todos os números expostos ao longo desta seção são inequívocos em demonstrar que havia um perfil discente antes da política de ação afirmativa e outro depois. Com ineditismo em nossa história, cursos tradicionalmente elitizados – a exemplo de Direito, Engenharia e Medicina – abriram suas portas (ao menos em parte) para um alunado que não frequentava os corredores dessas faculdades (Mello; Senkevics, 2020). Esses avanços contribuem para a democratização do acesso ao ensino superior, mas, evidentemente, não resolvem a questão. Uma vez que nosso intuito é realizar um balanço da política de cotas na última década, é essencial apontarmos desafios e obstáculos que se interpuseram aos objetivos da lei. Com isso, passamos à próxima seção.

2 FUTURO DA LEI DE COTAS: REFLEXÕES E PROPOSTAS

Para contribuir com o debate público sobre a possível revisão da Lei de Cotas, organizamos esta seção em quatro tópicos: a reserva de vagas para egressos da rede pública; para estudantes de baixa renda; para pretos, pardos e indígenas; e a implementação via Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Cada uma delas apresentará limites, desafios e proposições visando ao aprimoramento da legislação.

2.1 RESERVA DE VAGAS PARA EGRESSOS DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

Desde o início da implementação de cotas no ensino superior brasileiro, as instituições optaram, primordialmente, por iniciativas que beneficiassem estudantes de escolas públicas. Das 59 universidades federais que existiam no Brasil no início de 2012, antes da vigência da Lei de Cotas, 42 já haviam adotado alguma política de ação afirmativa (cotas ou bônus); 17 utilizando o critério de escola pública; 3, o critério racial; e 22, ambos os critérios (Vieira; Arends-Kuenning, 2019; Mello, 2021). Seguindo essa tendência, o texto final da legislação federal, ao contrário do que se observou em estágios anteriores da tramitação (Silva, V., 2017), exige que o candidato tenha cursado integralmente o ensino médio na rede pública, independentemente do tipo de escola que tenha cursado ao longo do ensino fundamental.

Usar um critério relativo às escolas como base para políticas de ação afirmativa é uma estratégia comum também em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, quando ações afirmativas com critério racial foram banidas legalmente em distintos estados nos anos 1990, alguns deles adotaram os chamados *Top Percent Plans*, uma iniciativa que reserva vagas nas instituições públicas de ensino superior para os estudantes que se posicionarem no topo da distribuição de rendimento acadêmico de cada uma das escolas do respectivo estado.³ Em outros contextos institucionais – como Israel, França, Chile e Reino Unido –, políticas afirmativas focadas em egressos de escolas de baixo nível socioeconômico também foram adotadas como alternativa ou complemento a políticas com critério racial.

Além de constituir uma *proxy* para o critério socioeconômico, permitindo identificar estudantes mais vulneráveis sem utilizar explicitamente algum indicador de renda, o critério de escola pública traz outras vantagens quando utilizado em políticas de ação afirmativa. Em linhas gerais, é menos controverso ou polêmico que o critério racial, tornando-se mais amplamente aceito por distintos setores da sociedade. É, também, de mais fácil gestão e acompanhamento, sendo menos passível de fraude que os critérios autodeclaratórios de cor/raça ou de renda, conforme aprofundaremos adiante.

Entretanto, a reserva de vagas para estudantes de escolas públicas também pode levar a consequências inesperadas. Uma delas é o aumento da procura por escolas contempladas pelas ações afirmativas, motivado pela maior probabilidade de ingresso no ensino superior. Esse efeito foi documentado pela literatura internacional após a implementação do *Top 10% Plan* no Texas, Estados Unidos. Cullen, Long e Reback (2013) demonstraram que, entre os estudantes com motivação e oportunidade de escolha, 5,8% escolhem uma escola diferente para ampliar as chances de graduação no decil superior de rendimento acadêmico de sua coorte e, assim, garantir uma vaga no ensino superior público. Estevan *et al.* (2017) argumentam, ainda, que tal efeito tem o potencial de se transformar em uma “cascata”, afetando não somente os alunos próximos à margem, e, sim, o sistema de ensino como um todo.

No Brasil, ao aumentar a probabilidade de ingresso no ensino superior público para os estudantes de escola pública, a Lei de Cotas cria incentivos para que os estudantes migrem do sistema privado para o público. Essa transferência pode ser problemática caso ocorra desproporcionalmente entre os alunos da rede privada de alto poder aquisitivo. Nesse caso, a Lei de Cotas poderia beneficiar estudantes que, em sua ausência, teriam frequentado o ensino médio em escolas privadas e, portanto, não deveriam ser beneficiários da política.

³ Ao reservar vagas para estudantes do topo da distribuição de cada uma das escolas dos estados, a política visa beneficiar desproporcionalmente os alunos de escolas de baixo nível socioeconômico, que têm, *ex-ante*, taxas inferiores de acesso ao ensino superior público de qualidade.

Ao analisar as evidências do Brasil, o trabalho de Mello (2021) demonstra que, de fato, a introdução da Lei de Cotas causa um aumento das transições da rede privada para a pública de 4,7 p.p. na passagem do ensino fundamental para o médio, entre 2012 e 2016. Isso equivale a um acréscimo da transferência privada-pública de 31% para as coortes de estudantes de 9º ano do ensino fundamental. Esse aumento é ainda maior para estudantes PPI – que possuem maiores incentivos de mudança, devido às subcotas raciais – e para as mulheres – que apresentam maior probabilidade de transição para o ensino superior.

Entretanto, contrariamente às preocupações pontuadas, a autora demonstra que grande parte desse movimento provém de estudantes de escolas privadas de baixa renda e de baixo desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Dessa forma, ao contrário do que se temia, as evidências sugerem que as famílias que alteram suas escolhas de escola são, sobretudo, aquelas que provavelmente já faziam um grande esforço em seu orçamento para manter seus filhos em escolas privadas e que, em virtude da nova estrutura de incentivos, passam a optar pelo sistema público. Logo, o estímulo a matricular seus filhos na rede pública contribui, para além do acesso às cotas, para aliviar o orçamento familiar do consumo de serviços educacionais privados.

Por fim, Mello (2021) argumenta que, além do aumento do retorno futuro da opção pela escola pública devido às maiores chances de ingresso no ensino superior federal, outros dois mecanismos também podem estar por trás dessa alteração das escolhas das famílias. O primeiro é a maior valorização do sistema público de ensino como um todo, seja pelo aumento do desempenho médio dos alunos a partir do acolhimento de egressos da rede privada, seja por uma mudança na expectativa das famílias sobre as futuras oportunidades de seus filhos ao frequentarem a rede pública. O segundo é que a Lei de Cotas leva ao fechamento de escolas privadas após dois anos de sua implementação, o que pode ter intensificado a migração de alunos do sistema privado para o público.

Desse modo, Mello (2021) demonstra que, apesar de a Lei de Cotas provocar, sim, maior procura pelo sistema público – como já documentado na literatura internacional (Cullen; Long; Reback, 2013; Estevan *et al.*, 2017) –, no Brasil, esse efeito se concentra nas famílias mais vulneráveis entre aquelas que, antes da Lei de Cotas, elegiam o setor privado. Tais famílias ainda têm um padrão socioeconômico maior do que a média daquelas que optavam pelo setor público antes da Lei de Cotas. Entretanto, não se trata de famílias do topo da distribuição de renda nacional. De qualquer forma, a confirmação da existência de um efeito causal da Lei de Cotas nas escolhas de escola reitera que, futuramente, novas pesquisas devam quantificar se os indivíduos que alteram suas escolhas de escola em resposta à Lei de Cotas efetivamente ingressam no ensino superior federal, beneficiando-se desproporcionalmente da política.

De maneira similar, outro questionamento surge, a respeito de quem foram os principais beneficiários da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas.

De acordo com Alon (2015), critérios para delimitações de beneficiários baseados em pertencimento a determinados grupos (no caso, ter sido egresso de uma escola pública) são suscetíveis à ocorrência de *creaming*, isto é, de favorecer a elite daquele respectivo grupo – em uma tradução livre, “a nata”. Para a situação particular do Brasil, existem indícios de que as cotas, por não diferenciarem as distintas categorias administrativas das escolas públicas de origem, possam estar beneficiando egressos de escolas técnicas estaduais e federais e de colégios militares, os quais tradicionalmente realizam testes de admissão e atraem estudantes de maior nível socioeconômico, alcançando resultados nos exames padronizados iguais ou superiores aos de escolas particulares elitizadas.⁴ A título de ilustração, Nogueira *et al.* (2017) mostram que, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), os egressos da rede federal contabilizaram, em 2012, 19,5% dos ingressantes da universidade; em 2015, já sob a vigência da Lei de Cotas, eles eram 33,1%. Isso porque, diferentemente da política federal de cotas, a ação afirmativa adotada pela UFMG antes da lei era baseada em um bônus exclusivamente para quem havia cursado os últimos sete anos de educação básica na rede pública, e não apenas os últimos três anos.

Vale ressaltar que as instituições federais de ensino técnico de nível médio – a exemplo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) – também são objeto da Lei de Cotas e, portanto, após 2016 devem adotar integralmente os percentuais de 50% de vagas para egressos do ensino fundamental público, igualmente lançando mão de critérios baseados na renda familiar e na cor/raça. Com isso, é esperado que uma eventual sobrerrepresentação dos estudantes provenientes dessas escolas nas Ifes seja menos problemática, do ponto de vista social, na medida em que eles também têm representado um corpo discente mais diversificado e inclusivo nos tempos recentes. Esse raciocínio, porém, não se aplica a egressos de colégios militares ou de quaisquer outras escolas públicas diferenciadas que sejam seletivas na admissão de ingressantes e desprovidas de ações afirmativas.

Em suma, a evidência discutida nesta seção traz importantes sugestões de caminhos futuros para reflexão sobre o critério de escola pública na Lei de Cotas. Em primeiro lugar, é fundamental quantificar, de forma mais definida, quem são os reais beneficiários das vagas reservadas para estudantes de escola pública. Qual o percentual de vagas reservadas ocupadas por estudantes que, apesar de frequentarem o ensino médio em escola pública, possuem um alto nível socioeconômico? Uma resposta clara a tal questionamento em âmbito nacional é essencial para uma avaliação mais precisa a respeito desse critério. Caso se confirme que, nacionalmente, os beneficiários da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas sejam, desproporcionalmente, estudantes de elevado nível socioeconômico e oriundos de uma trajetória acadêmica

⁴ Esses resultados podem ser atestados pelos ranqueamentos nacionais do Enem por Escola (Brasil. Inep, 2015).

na escola privada durante o ensino fundamental, uma alternativa para tornar o critério de procedência escolar mais inclusivo seria a ampliação da reserva para alunos que frequentaram, também, pelo menos os anos finais do ensino fundamental em escola pública. Esse tópico merece ulterior aprofundamento.

2.2 RESERVA DE VAGAS PARA ESTUDANTES DE BAIXA RENDA

De acordo com Senkevics e Mello (2019), o aumento da participação de estudantes de baixa renda segundo o critério adotado pela Lei de Cotas – isto é, aqueles de famílias com rendimento familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo – ocorreu de forma análoga ao aumento da participação de estudantes de faixas superiores da renda familiar *per capita*. Isso se deve, provavelmente, à utilização de um critério excessivamente abrangente de renda. A título de ilustração, conforme os autores, 77% dos ingressantes das Ifes entre 2012 e 2016 provêm de famílias com rendimento domiciliar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo. Em outro levantamento, Mello e Senkevics (2018) demonstram que, no mesmo período, os indivíduos com renda familiar inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita* correspondiam a mais de 90% dos inscritos no Enem. Logo, segundo o critério socioeconômico adotado pela referida lei, a renda baixa é a regra, e não a exceção. Por consequência, somente sete Ifes não atendiam, em 2012, o mínimo de 25% de ingressantes vindos de escola pública e de famílias com rendimentos mensais *per capita* inferiores a 1,5 salário-mínimo. Quatro anos depois, todas elas passaram a atingir pelo menos um terço de estudantes nessa condição (Senkevics; Mello, 2019).

A evidência causal apresentada por Mello (2022) corrobora tais conclusões. De forma a verificar se a Lei de Cotas leva ao aumento das matrículas de estudantes que possuem, de fato, baixa renda, a autora analisa como a introdução da política afeta as matrículas de alunos de escola pública que pertencem a famílias com renda total de até um salário-mínimo mensal. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2012, 10% dos indivíduos compõem famílias com esse recorte de renda, enquanto 72% pertencem a famílias com renda *per capita* inferior a 1,5 salário-mínimo (o recorte da Lei de Cotas). A autora verifica que, em média, uma adoção integral da Lei de Cotas, isto é, uma mudança de 0% a 50% na reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, leva a um aumento de cerca de 9,9 p.p. das matrículas de alunos de escola pública e um aumento de 2,4 p.p. das matrículas de alunos de escola pública com renda familiar de até um salário-mínimo.

As evidências expostas nos conduzem à conclusão de que, apesar de promover avanços quanto ao acesso de estudantes de baixa renda às universidades federais, o recorte de renda da Lei de Cotas ainda beneficia desproporcionalmente alunos que não pertencem ao grupo mais vulnerável socioeconomicamente. Reconhecemos que o corte

de renda familiar adotado é idêntico ao do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e ao das bolsas integrais do Programa Universidade para Todos (Prouni). Por mais que esse diálogo entre distintos programas sociais seja proveitoso, facilitando a administração deles, entendemos que, se o objetivo for aumentar a participação dos indivíduos mais pobres nas Ifes, talvez seja o caso de revisar o critério de renda da Lei de Cotas. Como bem definiram Godoi e Santos (2021, p. 19), “os pesquisadores que se debruçam sobre o funcionamento e os efeitos das cotas universitárias [...] são unânimes na crítica à regra [...] segundo a qual 50% das vagas atribuídas aos alunos egressos das escolas públicas” devem se destinar a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*. Assim, definir um novo corte demandará estudos considerando possíveis impactos de cada escolha, bem como da combinação entre o conjunto de critérios da política.

Essa crítica, no entanto, não deve servir para desqualificar a importância de se ter um benefício para estudantes de baixa renda. De acordo com Alon (2015), recortes socioeconômicos para políticas de ação afirmativa têm a vantagem de serem bastante sensíveis às necessidades de segmentos populacionais específicos. Ao contrário de beneficiarem um grupo – por vezes bastante heterogêneo e desigual entre si –, como os egressos da rede pública ou a população negra e indígena, o critério de renda domiciliar permite um corte mais preciso e apurado do público-alvo; justamente por isso, não está sujeito ao *creaming*, como já discutido. Em contrapartida, é um critério de complexa administração, uma vez que exige múltiplas documentações sobre os rendimentos familiares, tornando mais fácil a omissão de informações relevantes. Felizmente, dispomos no Brasil de uma grande estrutura já consolidada para a administração de programas sociais, a exemplo do Cadastro Único, a qual poderia ser mobilizada para a avaliação da renda domiciliar de candidatos às cotas.

2.3 RESERVA DE VAGAS PARA PRETOS, PARDOS E INDÍGENAS

A reserva de vagas com critério racial também esteve presente desde o início da adoção de políticas de ação afirmativa nas instituições de ensino superior brasileiras. A Universidade de Brasília (UnB), primeira universidade federal a adotar cotas, em 2004, reservou 20% de suas vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas, independentemente da procedência escolar ou da renda familiar (Carvalho, 2006). Progressivamente, outras instituições também adotaram ações afirmativas com critério racial; em sua maioria, combinando-o a critérios referentes à procedência escolar. Conforme descrito anteriormente, das 42 universidades federais que já adotavam alguma política de ação afirmativa em 2012, antes da Lei de Cotas, 3 utilizavam exclusivamente um critério racial; 17, exclusivamente um critério de procedência escolar; e 22, ambos os critérios (Vieira; Arends-Kuenning, 2019; Mello, 2021). Tais números evidenciam que existia, em muitas instituições, resistência para a adoção

de cotas raciais. Nesse sentido, a implementação da Lei de Cotas cumpriu um papel importante, ao ampliar e unificar a reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de ensino superior federal.

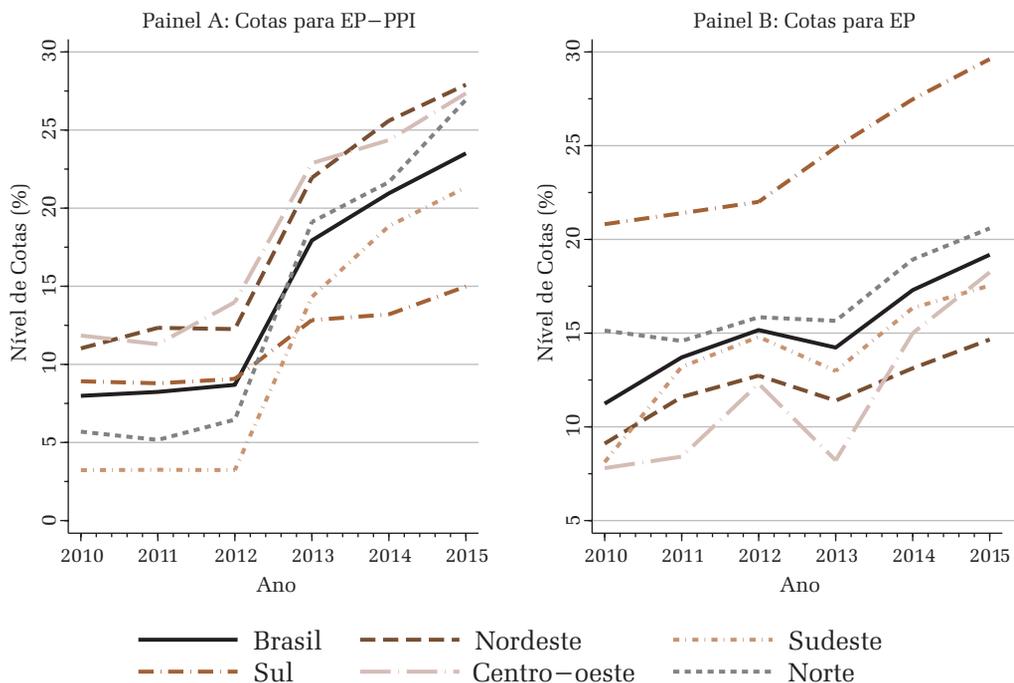


GRÁFICO 3

COTAS PARA ESCOLA PÚBLICA E COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Fonte: Mello (2022).

Notas: A figura apresenta a porcentagem de vagas nas instituições públicas de ensino superior (federais e estaduais) reservadas para políticas de cotas sociais e raciais. O Painel A retrata a porcentagem de cotas reservadas para estudantes de escola pública com critério racial, enquanto o Painel B as vagas reservadas apenas para estudantes de escola pública sem critério racial.

O Gráfico 3, retirado de Mello (2022), ilustra bem esse ponto. O Painel A plota a porcentagem de cotas reservadas para estudantes de escola pública com critério racial no sistema público, incluindo instituições federais e estaduais, no Brasil e por grande região. Em 2012, 8,7% das vagas eram reservadas para cotas raciais. Em 2013, com a implementação da Lei de Cotas, o percentual atinge 17,9%, chegando a 23,5% em 2015. Um padrão de crescimento similar é observado em todas as grandes regiões. Já o Painel B plota a porcentagem de vagas reservadas para estudantes de escola pública sem o critério racial. Em 2012, tais vagas abarcavam 15,1% do total, reduzindo-se marginalmente para 14,2% em 2013, até atingirem 19,2% em 2015. As maiores reduções entre 2012 e 2013 foram constatadas no Nordeste e no Centro-oeste.

Mello (2022) demonstra, também, que as cotas raciais foram essenciais para ampliar o acesso ao ensino superior de todos os grupos contemplados pela Lei de Cotas. Por exemplo, a autora aponta que a adoção de cotas raciais foi quase duas

vezes mais efetiva para o aumento de matrículas de estudantes de escola pública e quase cinco vezes mais efetiva para o aumento de matrículas de estudantes pretos, pardos e indígenas de escola pública do que as cotas sem o critério racial. Não à toa, Senkevics e Mello (2019) salientam que as maiores variações no perfil dos ingressantes aconteceram entre as subcotas raciais, especialmente nos cursos mais concorridos das universidades mais prestigiadas. Conjuntamente, tais evidências revelam que o incremento das cotas raciais foi fundamental para a maior equidade de acesso ao ensino superior público no País. A manutenção de cotas raciais, assim, é fundamental para ampliarmos as conquistas obtidas nesses últimos dez anos.

Nas subseções a seguir, trazemos reflexões sobre dois pontos que podem ser aprimorados em relação a esse critério.

2.3.1 Atualização dos percentuais das cotas raciais

A Tabela 2 traz um retrato atual da composição demográfica das Ifes, comparando dados dos ingressantes de 2016, após a implementação da Lei de Cotas, com um grupo demográfico similar no País. Utilizou-se, como comparativo, o grupo dos jovens de 16 a 18 anos que frequentam o ensino médio – vale lembrar que os jovens que alcançam, e principalmente os que concluem, o ensino médio no Brasil são bastante selecionados, de modo que tendem a ser excluídos aqueles de condições socioeconômicas mais vulneráveis (Senkevics; Carvalho, 2020). Observa-se, segundo a Pnad Contínua (Pnad-c), que cerca de 86,5% dos jovens brasileiros que frequentam o ensino médio em 2016 o fazem em escolas públicas; entretanto, mesmo após a implementação da Lei de Cotas, apenas 63,6% dos ingressantes das Ifes cursaram o ensino médio na rede pública. Analogamente, vê-se que apenas 38,4% dos ingressantes nas Ifes são PPI que estudaram em escolas públicas, enquanto 54,1% dos jovens brasileiros que frequentam o ensino médio são desse mesmo grupo étnico-racial.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO (%) DOS GRUPOS BENEFICIÁRIOS DA LEI DE COTAS NAS IFES E ENTRE JOVENS DE 16-18 ANOS QUE FREQUENTAM O ENSINO MÉDIO (EM) – BRASIL – 2016

Fonte de dados	Segmento	EP*	EP e PPI**	EP e renda ≤1,5 SM***	EP, PPI e renda ≤1,5 SM
CES 2016 + Enem 2015	Ifes	63,6	38,4	54,8	34,0
Pnad-c 2016	EM	86,5	54,1	81,0	52,2
Censo Demográfico 2010	EM	85,2	47,5	73,9	43,4

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 195).

Notas: A linha “CES 2016 + Enem 2015” expressa o perfil dos ingressantes das Ifes. Já as linhas “Pnad-c 2016” e “Censo Demográfico 2010” indicam o perfil dos jovens de 16-18 anos no ensino médio.

* EP = escola pública.

**PPI = pretos, pardos e indígenas

***SM = salário-mínimo *per capita*.

A Tabela 2 chama atenção para as diferenças encontradas entre os grupos de comparação caso a Pnad-c 2016 seja adotada no lugar do Censo Demográfico 2010. Conforme a legislação, o parâmetro para a composição racial definido pela Lei de Cotas se baseia na proporção da população do respectivo grupo racial de acordo com o último recenseamento demográfico disponível – no caso, o Censo Demográfico 2010. Entretanto, observa-se que, segundo a Pnad-c 2016, a participação de PPI aumentou desproporcionalmente, se comparada ao aumento da participação de estudantes de escolas públicas, por exemplo. Nosso objetivo não é discutir as causas por trás desse fenômeno – já estudadas por outros autores (Micheli, 2019; Miranda, 2014; Senkevics, 2022; Soares, 2008) –, mas ressaltar que, como critério para delimitação da reserva de vagas, a atualização do critério racial por meio da utilização de dados demográficos mais recentes possa ser interessante do ponto de vista da garantia da equidade racial.

Para tanto, duas alternativas podem ser incorporadas no texto da lei. Ou se utiliza a informação do perfil racial da população com base em estimativas da Pnad-c ou se adotam projeções do perfil racial a partir do último recenseamento demográfico. Utilizar a Pnad-c tem a vantagem de gerar uma estatística produzida trimestralmente com representatividade estadual; porém, há a desvantagem de não se ter prontamente disponível o dado da Pnad-c para o ano que se pretende aplicar a Lei de Cotas, uma vez que existe uma defasagem temporal entre a produção e a divulgação do dado. Essa limitação é contornada pelo uso de projeções da composição racial a partir do Censo Demográfico. No entanto, uma objeção a esse uso é que ele é dependente das condições populacionais do ano em que as projeções foram feitas, e não necessariamente refletem tendências observadas no período seguinte. Outra alternativa é combinar ambos: utilizar a Pnad-c mais recente e aplicar uma projeção relativa à composição racial, não sobre o Censo 2010, mas sobre a própria Pnad-c.

Entendemos que esse é um desafio que merece atenção dos legisladores, sobretudo no contexto de cancelamento da realização do Censo Demográfico 2020. Previsto para ser realizado dez anos após o último, o Censo 2020 foi cancelado em função da pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2); no ano seguinte, o planejamento do recenseamento foi novamente suspenso por insuficiência de recursos alocados. Neste ano, a expectativa é a de que tenhamos um censo populacional. Nesse cenário de idas e vindas no planejamento do Censo 2020, a adoção de alternativas para ancorar o critério étnico-racial é fundamental, evitando que a referência demográfica para ingresso de PPI nas instituições federais fique tão defasada quanto está se tornando na atualidade.

2.3.2. Orientação para as comissões de heteroidentificação racial

Desde que a Lei de Cotas foi promulgada, têm sido divulgadas matérias na grande imprensa a respeito das chamadas fraudes entre os beneficiários. De modo

geral, essas alegações recaem sobre candidatos que se beneficiaram das subcotas raciais e não foram capazes de comprovar pertencimento à cor/raça preta, parda ou indígena. O principal motivo pelo qual as acusações de fraudes envolvem tal critério é o caráter eminentemente subjetivo da declaração racial. Ainda que se faça valer o princípio da autodeclaração, constante no artigo 3º da lei, os candidatos estão sujeitos à verificação de declaração racial para validar o direito a essa cota. No entanto, tanto a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, quanto sua regulamentação via Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, são lacônicas no que tange a orientações sobre esse processo de validação.

Provocadas pelas ocorrências de fraudes, diversas universidades optaram por criar comissões de heteroidentificação racial, com o objetivo de contrapor a autodeclaração do candidato a outros métodos de classificação racial, os quais podem envolver a presença física do estudante, o envio de fotografias ou a realização de entrevistas diante de uma banca com devida formação e nomeada estritamente para esse fim. Em um levantamento de 69 universidades federais via Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Santos (2021b) verifica que pelo menos 53 universidades apresentavam algum tipo de comissão de verificação e/ou de validação da declaração racial até o final de 2020.⁵ Na maioria das instituições, essas comissões foram criadas depois de 2017, quando passaram a ser mais recorrentes as denúncias de fraudes, segundo alegação dos próprios informantes institucionais. Os critérios de aferição e o quórum de deliberação do órgão colegiado são variados, mas predominam as seguintes situações, respectivamente: critério fenotípico com verificação presencial e deliberação por maioria simples dos votos dos membros.

Contudo, a falta de orientações no corpo da lei compromete a adoção de critérios objetivos e homogêneos por todo o território nacional. Em vista disso, geram-se situações díspares em que os critérios de aferição e o *modus operandi* das comissões, de maneira geral, podem ser bastante contrastantes. Por terem sido implementadas com algum atraso e com pouco conhecimento prévio acumulado, tais comissões foram, elas mesmas, alvos de questionamento. Com frequência, processos judiciais se arrastam por anos, motivados por denúncias de fraude que acabam por culminar na expulsão de estudantes em semestres avançados do curso, após uma contenda de recursos por parte das instituições e dos acusados. Um processo custoso para todos os lados – para quem é expulso, para quem deixou de ter acesso à vaga, para a universidade e para o erário – que denota ineficiência e despreparo dos agentes institucionais em diversos âmbitos. Portanto, em uma eventual revisão da Lei de Cotas, é preciso lançar mão da experiência acumulada desde que as ações afirmativas foram implementadas em

⁵ Segundo definição do autor, as comissões de verificação atuam para analisar denúncias de fraudes nas subcotas raciais; já as comissões de validação atuam para validar a autodeclaração étnico-racial dos ingressantes no ato de matrícula.

exames e concursos públicos no Brasil (Dias; Tavares Júnior, 2018; Santos, 2021a) para aperfeiçoar os mecanismos de verificação e validação do direito à subcota racial.

Ainda segundo Santos (2021b, p. 392), entre 2013 e 2020, as universidades federais receberam 3.958 denúncias de fraudes nessa subcota. Trata-se de um número preocupante, sem dúvida, o qual possivelmente está subestimado em razão da ausência de instâncias para verificação/validação racial durante parte da vigência da política em muitas universidades e, além disso, da falta de experiência institucional para lidar com tais dificuldades. Mesmo assim, é importante ressaltar que esse quantitativo de alegações de fraudes é relativamente inexpressivo diante da quantidade de ingressantes das universidades – mais de 230 mil ingressos via processo seletivo, por ano, no período considerado; daí resulta que cerca de 0,2% dos ingressos envolveram alguma possibilidade de fraude no quesito étnico-racial, em uma estimativa baixa. Entendendo que toda política social está sujeita a maus usos, alegra-nos saber que, a despeito de eventuais obstáculos à correta implementação da lei, o problema das fraudes não parece invalidar os méritos da política de ação afirmativa para a grande maioria de seus beneficiários.

2.4. IMPLEMENTAÇÃO DE COTAS VIA SISU

A implementação da Lei de Cotas nas universidades, entre 2013 e 2016, ocorreu paralelamente à expansão do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), introduzido em 2010 e responsável por centralizar o processo de admissão das universidades públicas brasileiras em uma plataforma digital única, em que o candidato é ranqueado a partir de suas notas no Enem.

Mello (2022) estudou como a adoção simultânea das políticas levou a transformações diferentes do que teria ocorrido com a adoção isolada de cada uma delas. Os resultados do estudo apontam que o Sisu e a Lei de Cotas atuam em direções opostas. Enquanto o Sisu leva à redução das matrículas de estudantes de escola pública, pretos, pardos e indígenas e de baixa renda, a Lei de Cotas resulta em um aumento expressivo das matrículas desses mesmos grupos. A adoção simultânea das duas políticas, por sua vez, cria sinergias que culminam por ampliar, ainda mais, as matrículas de estudantes de grupos vulneráveis. Dessa forma, como o objetivo da política de educação superior do governo federal era, justamente, democratizar o acesso às instituições públicas, a adoção da Lei de Cotas foi fundamental para alcançar esse objetivo. Em contrapartida, a adoção isolada do Sisu poderia ter levado à elitização da universidade, ao inverso do cenário de maior inclusão que se observou nos últimos anos.

Outro ponto importante a se considerar a respeito da adoção das cotas via plataforma do Sisu tangencia o mecanismo de inscrição dos candidatos por meio de listas separadas (uma para cada modalidade de cotas). No momento de inscrição no

Sisu, cada indivíduo determina em que categoria deseja concorrer, entre as seguintes opções: (1) ampla concorrência; (2) escola pública; (3) escola pública e PPI; (4) escola pública e baixa renda; ou (5) escola pública, PPI e baixa renda.⁶ Após a escolha, o indivíduo concorre apenas com os demais candidatos que se inscreveram dentro daquela mesma categoria para o mesmo curso.

Na medida em que a política cria contingentes exclusivos de candidatos às modalidades de cotas em função da combinação dos critérios adotados e delimita a concorrência especificamente entre os cotistas que se candidataram a uma vaga por uma determinada modalidade, corre-se o risco de preencher vagas reservadas às cotas com candidatos que apresentam desempenho superior ao de não cotistas. Imaginando uma situação hipotética na vigência dessa regra: caso todos os candidatos oriundos do ensino médio público concorram pelas vagas reservadas a egressos da rede pública, um determinado curso terá, no máximo, metade dos ingressantes dessa procedência escolar; na prática, isso significa que a Lei de Cotas deixaria de ser um piso para a inclusão social e passaria a ser um *teto*.

Nesse contexto, Campos, Feres Júnior e Daflon (2014) observaram que, em 11% dos cursos disponibilizados no Sisu 2014/1º semestre, a nota de corte dos cotistas foi mais elevada do que a da ampla concorrência – uma evidência de tal distorção. Ao que parece, algumas universidades notaram e corrigiram esses processos de “superseleção dos cotistas”, a exemplo da UFMG (Nogueira *et al.*, 2017). Porém, a ausência de uma normativa sobre essa questão em nível nacional deixou a correção de tais vieses ao sabor das deliberações dos conselhos universitários. Aqui, entendemos que o problema é anterior ao preenchimento das vagas e diz respeito, primeiramente, à maneira pela qual a candidatura a uma vaga acontece.

O próprio fato de o candidato poder escolher a qual lista de concorrência pretende competir é um incentivo para que mobilize ou não os critérios a que tem direito. Aygün e Bó (2021) sugeriram um novo mecanismo que poderia ser implementado, no caso brasileiro, para que não haja incentivos a esse tipo de comportamento estratégico. A solução proposta é baseada em um princípio simples: quando os estudantes se inscrevessem para vagas reservadas para uma combinação de características, todos os que possuísem ao menos aquelas determinadas características deveriam poder competir por aquelas vagas, não havendo a possibilidade de escolher estrategicamente por qual modalidade de cotas se pretende concorrer. Por exemplo, todos os que se inscrevessem para vagas destinadas a estudantes PPI, de escola pública e de baixa renda (três critérios) também deveriam poder competir pelas vagas destinadas a estudantes de escola pública e baixa renda (apenas dois critérios). Essa realocação da competição, no entanto, não dependeria da vontade do candidato, e sim de um algoritmo que faria

⁶ Novamente, reiteramos que não estamos considerando aqui as vagas reservadas para pessoas com deficiência.

a melhor alocação possível dos estudantes, considerando as características que eles alegam ter e as vagas reservadas segundo o texto da lei.

Sobre essa questão, é sabido que o MEC alterou o regulamento para implementação da lei por meio da Portaria Normativa nº 1.117, de 1º de novembro de 2018. A partir desse documento, não há mais possibilidade de que candidatas a cotas, com desempenho igual ou superior ao da ampla concorrência, ocupem vagas destinadas a cotistas. Saudamos essa modificação, que pode ter corrigido alguns dos vieses observados. Porém, essa portaria foi publicada somente no sexto ano de vigência da lei e não resolve a questão do comportamento estratégico entre as listas separadas para as diferentes modalidades de cotas. Por isso, uma nova legislação federal da política deve antecipar essas problemáticas e ser mais específica, no texto original, para evitar distorções nos anos seguintes.

CONCLUSÃO

Este texto apresentou um balanço dos dez anos da política federal de cotas inscrita à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Evidentemente, não temos a pretensão de esgotar o tema ou de fornecer respostas para todas as questões aqui colocadas; até porque, em determinados casos, temos mais dúvidas e perguntas a apresentar. O processo de avaliação de uma política de tamanha importância depende de inúmeras iniciativas e, nesse sentido, saudamos as frentes que têm se aberto na gestão pública, na academia e na militância para colocar em pauta a Lei de Cotas em um momento tão oportuno quanto este. Do encontro de evidências científicas e do confronto de perspectivas sociais e políticas, deverão nascer as condições para o eventual processo de revisão da legislação federal neste ano. Para tanto, novos estudos devem ser desenvolvidos sobre lacunas ainda existentes.

É preciso monitorar o cumprimento da legislação por meio do acompanhamento das trajetórias de cotistas na graduação. Pouco sabemos sobre a permanência, evasão e diplomação de estudantes que ingressaram via cotas, pelo menos em âmbito nacional. Com isso, o debate sobre a política de ação afirmativa fica restrito à entrada no sistema, com pouca ênfase sobre o que acontece no lado da saída. Essa constatação coaduna com as sugestões de Neves, Sampaio e Heringer (2018) e de Barbosa e Gandin (2020) a respeito da necessidade de se aprofundarem os conhecimentos sobre trajetória estudantil dentro da educação superior.

Na mesma linha, mais esforços devem ser investidos nos efeitos de médio e longo prazo da legislação federal: o desempenho acadêmico, a inserção no mercado de trabalho, a estrutura de incentivos para candidatas ao ensino superior, as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais na sociedade como um todo. Se a lei tem, de fato, apresentado grande impacto sobre o perfil discente das instituições federais, resta

saber quais impactos ela tem sobre outras esferas sociais. Como a política de cotas altera o perfil de quem se insere em determinados postos ocupacionais, quer seja na iniciativa privada, quer seja no serviço público? De que maneira as profundas e históricas desigualdades sociais respondem aos efeitos dessa importante política? Que outras consequências a Lei de Cotas apresenta para as escolas e a educação básica brasileira? Há uma fértil agenda de pesquisas a ser explorada, que convida pesquisadores a instaurarem novas frentes de investigação.

Em hipótese nenhuma, essas sugestões invalidam o que já foi investido em termos de produção de dados e geração de conhecimento sobre a política de cotas. Demonstram, por outro lado, que muito há que ser feito. Para além da reserva de vagas, é necessário qualificar a educação básica, abrir novas vagas no ensino superior público e garantir a permanência e conclusão desses estudantes que ingressam com novos perfis, histórias de vida e necessidades. Esses desafios nos lembram de que uma mudança estrutural dessa monta precisa ser abordada por múltiplas frentes. Democratizar o acesso é o primeiro passo. Por isso, as cotas são uma das ações de igualdade socioeconômica e racial mais importantes de nossa história e, ainda assim, devem caminhar conjuntamente com outras políticas. Esperamos que essas e outras respostas possam avançar no processo de revisão da Lei de Cotas e que novos horizontes se abram para o futuro da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALON, S. *Race, class, and affirmative action*. New York: Russell Sage Foundation, 2015. 323 p.

AYGÜN, O.; BÓ, I. College admission with multidimensional privileges: the Brazilian affirmative action case. *American Economic Journal: microeconomics*, Pittsburgh, v. 13, n. 3, p. 1-28, Aug. 2021.

BARBOSA, M. L. O.; GANDIN, L. A. Sociologia da educação brasileira: diversidade e qualidade. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 91, p. 1-38, fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art.

216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jul. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Enem por escola*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enem-por-escola>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.117, de 1 de novembro de 2018. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 nov. 2018. Seção 1, p. 26.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O desempenho dos cotistas no Enem: comparando as notas de corte do Sisu*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014. 23 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013. 21 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHO, J. J. *Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. São Paulo: Attar, 2006. 211 p.

CULLEN, J. B.; LONG, M. C.; REBACK, R. Jockeying for position: strategic high school choice under Texas' top ten percent plan. *Journal of Public Economics*, [S.l.], v. 97, n. 1, p. 32-48, Jan. 2013.

DIAS, G. R.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: Instituto Federal do Rio Grande do Sul, 2018. 267 p.

ESTEVAN, F. et al. *The top-ten way to integrate high schools*. [S.l.]: Elsevier, 2017. (CEPR Discussion Paper, n. 11910).

GODOI, M. S.; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD 2012: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=52969>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

KARRUZ, A. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei de Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, abr. 2018.

LOPES, A. D. Affirmative action in Brazil: how students' field of study choice reproduces social inequalities. *Studies in Higher Education*, [S.l.], v. 42, n. 12, p. 1-17, 2016.

MELLO, U. M. Centralized admissions, affirmative action and access of low-income students to higher education. *American Economic Journal: Economic Policy*, Pittsburgh, 2022. In print.

MELLO, U. M. *Affirmative action and the choice of schools*. Barcelona: Barcelona School of Economics, 2021. Working paper.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. v. 1. p. 275-300.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Os cursos de graduação das universidades federais antes e depois da Lei de Cotas. In: BARBOSA, M. L. O. (Org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020. p. 83-108.

MICHELI, D. A. *Back to black: racial reclassification and political identity formation in Brazil*. 2019. 305 f. Thesis (Doctorate in Philosophy) – Faculty of the Graduate School, Cornell University, Ithaca, 2019.

MIRANDA, V. *Measuring racial self-identification over the life course in Brazil, 1940-2013*. 2014. Thesis (PhD in Philosophy) – University of Pennsylvania, Philadelphia, 2014.

NEVES, C. E. B.; SAMPAIO, H.; HERINGER, R. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 19-41, jan./abr. 2018.

NOGUEIRA, C. M. M. et al. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 61-90, abr./jun. 2017.

ROSA, A. A.; FONSECA, M. A política de inclusão social na educação superior: a nova Lei de Cotas nas instituições federais de ensino. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 133-150.

SANTOS, S. A. Comissões de heteroidentificação étnico-racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 50, p. 11-62, maio/ago. 2021a.

SANTOS, S. A. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as*, Guarulhos, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar./maio 2021b.

SENKEVICS, A. S. De brancos para negros? Uma análise longitudinal da reclassificação racial no Enem 2010-2016. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 1-40, 2022.

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. S. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 333-351, maio/ago. 2020.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.

SILVA, T. D. *Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569).

SILVA, V. P. M. *O processo de formação da Lei de Cotas e o racismo institucional no Brasil*. 2017. 213 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. p. 97–117.

VIEIRA, P. A. S. *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

VIEIRA, R. S.; ARENDS-KUENNING, M. Affirmative action in Brazilian universities: effects on the enrollment of targeted groups. *Economics of Education Review*, [S.l.], n. 73, p. 1-12, Dec. 2019.

VILELA, L. et al. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 652-684, set./dez. 2017.