

# **Ações Afirmativas na Universidade Pública: comparação entre o sistema de cotas e o sistema de bônus**

▶ Alberto de Mello e Souza \*

---

## **Resumo**

Os mecanismos utilizados para a implantação de ações afirmativas em universidades públicas são os sistemas de bônus e de cotas. O intuito deste trabalho é o de cotejar essas duas modalidades, principalmente observando o comportamento das curvas que descrevem a demanda e a oferta de vagas em uma carreira, seja no sistema de bônus seja no sistema de cotas. O bônus, embora menos comum, possui atrativos pela sua flexibilidade e é utilizado pela USP – Universidade de São Paulo, na modalidade de bônus variável; já a UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas utiliza o bônus ou percentual fixo. O grupo focal, em ambos os casos, é constituído de candidatos que cursaram as três séries do ensino médio em escolas públicas e têm uma renda familiar per capita que não excede o teto fixado. O sistema de cotas fixas, o número de vagas em cada carreira para os cotistas. Normalmente, são dois os grupos focais no caso das cotas, definidos pela cor ou por terem cursado o ensino médio em escolas públicas. Uma conclusão importante é a flexibilidade do bônus, quando comparada com a rigidez no uso das cotas.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas. Grupo focal. Quotas e bônus. Análise comparada.

## **Affirmative Action in the Public University: comparing the quota and the bonus mechanisms**

### **Abstract**

The affirmative action programs in public universities use the quota and bonus mechanisms, to benefit those in the focal groups. The distribution of bonuses is related to the score of the student and the type of bonus: fixed or variable. The aim of this work is to compare these mechanisms, mainly through a supply and demand analysis in

---

\* Pós-Doutorado, International Institute for Educational Planning; Doutorado em Economia, University of Michigan - Ann Arbor, MICHIGAN, Estados Unidos. *E-mail:* amello@openlink.com.br.

relation to the career, both in the bonus and quota system. The variable bonus, although less common, is used at the University of São Paulo (USP) due to its flexibility, whereas the fixed bonus is used by the Campinas State University (Unicamp). The focus group, in both cases, consists of the candidates who studied only in public high schools and have a family income smaller than the limit set. The quota system, the number of vacancies in relation to the career for the quota holders. Generally there are two focal groups defined by color and by having studied in public high schools in the quota system. One important conclusion regards the flexibility of the bonus compared to the rigidity of the quota system.

**Keywords:** Affirmative actions. Focal group. Quotas and bonuses. Comparative analysis.

## **Acciones Afirmativas en la Universidad Pública: comparación entre el sistema de cuotas y el sistema de bonificación**

### **Resumen**

Los mecanismos utilizados para la implantación de acciones afirmativas en universidades públicas son los sistemas de bonificación o bonus y el de cuotas. Este trabajo pretende comparar esas dos modalidades, observar el comportamiento de las curvas de la demanda y la oferta de plazas en una carrera, ya sea en el sistema de bonus, o en el de cuotas. El bonus, menos común, posee atractivos por su flexibilidad y es el que se usa en la USP – Universidad de San Pablo– en la modalidad de bonus variable; ya la UNICAMP - Universidad Provincial de *Campinas, San Pablo* - usa el bonus o porcentaje fijo. El grupo focal, en ambos casos, se compone de candidatos que cursaron los tres años de enseñanza media en escuelas públicas y tienen una renta familiar *per cápita* que no pasa el techo fijado. El sistema de cuotas fijas, el número de plazas en cada carrera para los cuotistas. De manera general, son dos grupos focales en el caso de las cuotas, definidos por el color o por haber cursado la enseñanza media en escuelas públicas. Una conclusión importante es la flexibilidad del bonus, cuando se lo compara con la rigidez en el uso de las cuotas.

**Palabras clave:** Acciones afirmativas. Grupo focal. Cuotas y bonus. Análisis comparado.

## Introdução

As questões que envolvem as discussões sobre conceitos relacionados com as políticas de ação afirmativa são cercadas de controvérsia, expressa em variados trabalhos, como pode ser constatado em BAYMA (2012) ou em ZONINSEIN e FERES JÚNIOR (2008). Neste artigo o propósito, mais limitado, é o de abordar os dois procedimentos mais adotados na implementação de ações afirmativas: cotas e bônus, permitindo avaliar a eficiência relativa desses meios.

É bastante diversificada a experiência das universidades brasileiras em organizar mecanismos de ações afirmativas, destinados a favorecer os candidatos ao exame vestibular, identificados como pertencentes a grupos com atributos e características comuns, como etnias, baixa renda familiar e ter cursado o ensino médio apenas em escolas públicas. Essa diversidade se manifesta com relação aos grupos selecionados ou focais e aos mecanismos usados para proporcionar estes benefícios. Assim, tanto o percentual de vagas para os cotistas, como o valor dos bônus, podem variar entre as instituições de ensino superior. O sistema de bônus é adotado pelas universidades estaduais paulistas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade de São Paulo (USP), e o sistema de vagas ou cotas é adotado por, praticamente, todas as demais universidades que possuem programas de ação afirmativa.

Aqui, abordaremos os dois sistemas, bônus e cotas, para descrever suas características e comparar seus resultados. O bônus pode ser fixo, ou seja, igual para todos os candidatos beneficiados, ou proporcional à nota obtida na 1ª fase do exame vestibular. Já cotas referem-se à reserva de vagas em cada carreira destinadas a cada grupo focal.

## Sistemas de bônus (USP e UNICAMP) e de cotas (UERJ)

A UNICAMP, através do Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS), oferece um bônus fixo, ou seja, uma pontuação constante para todos os alunos que estão em um mesmo grupo focal (TESSLER, 2006). Assim, o grupo focal constituído pelos candidatos que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas recebe 30 pontos adicionais, equivalentes a 6% da pontuação máxima de 500 pontos. Outro grupo focal é constituído pelos estudantes que se autodeclararam negros, pardos ou indígenas.

Neste caso, o valor do bônus é de 10 pontos, podendo haver acumulação se o estudante pertence simultaneamente aos dois grupos focais.

O sistema da USP, existente desde 2006, possui dois programas semelhantes, visando beneficiar os candidatos que cursaram todo o ensino médio em escolas da rede pública. O primeiro, é conhecido como Programa de Inclusão Social da USP (INCLUSP)<sup>1</sup>. O INCLUSP distribui um bônus de até 8% da pontuação obtida na prova da primeira fase do exame vestibular FUVEST. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, [2012a]).

Outro bônus é distribuído pelo Programa de Avaliação Seriada da USP (PASUSP) que, além de atender a todos os candidatos que satisfazem a condição acima, também beneficia os alunos que estão cursando a 2ª série e se inscreveram para realizar a prova. Neste caso, o objetivo é aproximar da USP o futuro candidato, familiarizando-o com os programas de ajuda disponíveis. O valor máximo do bônus é de até 15%, podendo ser dividido em dois bônus de até 5% e até 10% se o candidato se inscreveu nas provas da 2ª e 3ª séries em anos diferentes. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, [2012b]).

No sistema de cotas, cada grupo focal pode ter um percentual de vagas diferente. Na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por exemplo, existem três grupos focais: cor, escola pública e deficientes/indígenas. As vagas destinadas aos cotistas representam um percentual de 20% do total de vagas em cada carreira nos casos da cota cor e da cota escola pública, e de 5% no caso de deficientes e indígenas e outros especificados em lei, totalizando 45% das vagas oferecidas no vestibular<sup>2</sup>. Em caso de não serem preenchidas as vagas pelos cotistas, o sistema de reclassificação beneficia os candidatos não cotistas aprovados, mas não classificados. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, [2012]).

### **As curvas de demanda e de oferta de vagas**

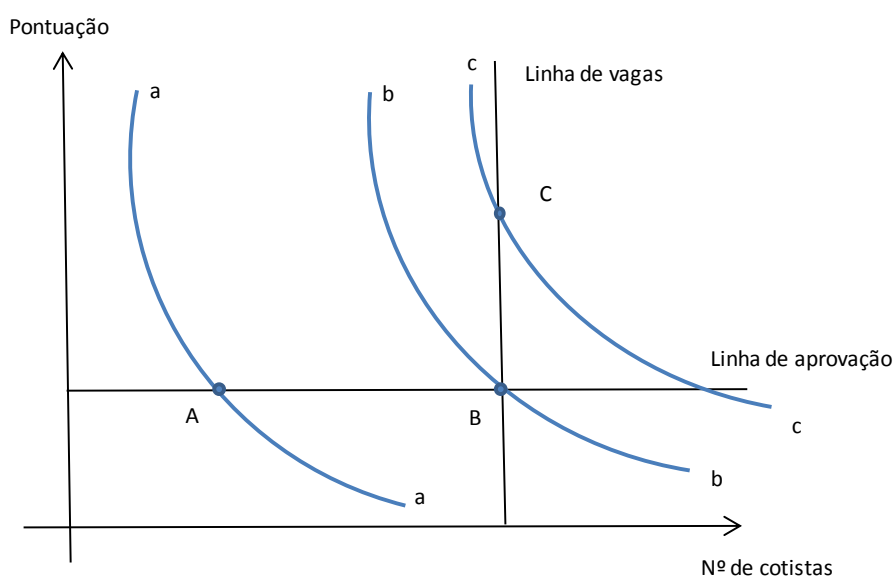
A seguir, são comparados os efeitos do bônus e da cota, utilizando as curvas de demanda e oferta de vagas em uma carreira qualquer. No gráfico 1, as curvas aa, bb e cc representam demandas de vagas, e a linha de aprovação representa segmentos da curva da oferta de vagas. A análise deve ser feita separadamente para cada tipo de cota. No eixo vertical está a pontuação dos candidatos obtida no exame vestibular e no eixo horizontal estão os candidatos pertencentes ao grupo focal considerado. A linha

<sup>1</sup> Informações adicionais sobre o INCLUSP e o PASUSP podem ser encontradas em [www.prg.usp.br/site](http://www.prg.usp.br/site).

<sup>2</sup> Outras informações podem ser obtidas em [www.uerj.br/institucional](http://www.uerj.br/institucional).

paralela ao eixo horizontal representa a nota abaixo da qual o candidato não é aprovado (linha de aprovação). A linha paralela ao eixo vertical representa o total de vagas (linha de vagas). Observe que a curva de oferta de vagas é formada por dois segmentos: um segmento horizontal até a linha de aprovação interceptar a linha de vagas e um segmento vertical na linha de vagas.

Gráfico 1 - Cotistas: demanda e oferta de vagas.



Fonte: o autor, (2012).

A curva da demanda tem a representação usual: relação inversa entre a pontuação e o número de cotistas. O deslocamento da curva da demanda para a direita revela que, para uma mesma pontuação, aumenta o número de cotistas. Observe que a inclinação da curva da demanda representa uma elasticidade pontuação-candidato dessa curva. Quanto maior a elasticidade da curva, maior o número de candidatos aprovados para uma mesma variação na pontuação.

A posição das curvas de demanda (curvas aa, bb e cc) e de oferta leva a três situações. Primeira, a oferta de vagas é igual à demanda de candidatos cotistas (ponto B no gráfico 1). Segunda, a oferta de vagas é maior do que a demanda de candidatos, o que leva à reclassificação pela inclusão de candidatos não cotistas (o excesso de vagas é AB). Neste caso, a rigidez na fixação das vagas pode levar à

ociosidade de vagas nesta carreira. Terceira, o número de vagas reservadas a cada grupo focal é inferior ao número de candidatos aprovados (o excesso de demanda é BC).

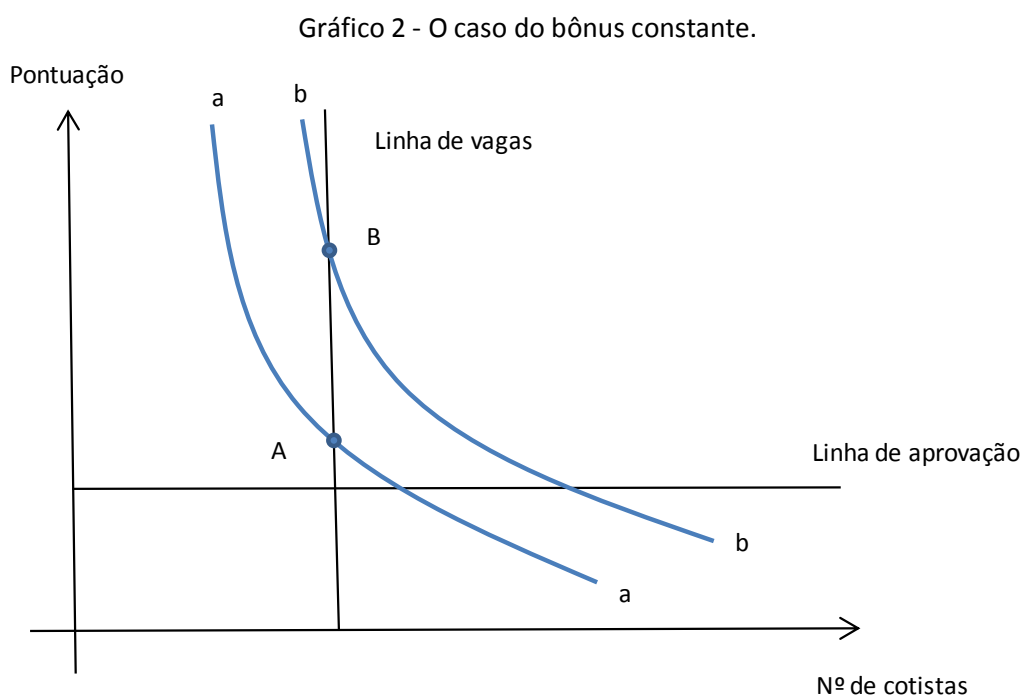
Provavelmente, a elasticidade-pontuação da demanda é menor nas carreiras de maior prestígio, expressando a maior capacidade de o vestibular discriminar entre os candidatos. O contrário ocorre nas carreiras de menor prestígio: a baixa discriminação favorece uma concentração dos candidatos próxima da linha de aprovação.

A cota equivale a uma reserva de mercado, onde as decisões são de cunho administrativo e o processo do vestibular deixa de ser competitivo entre os grupos focais e os demais candidatos. A importância da reserva de mercado pode ser medida pela diferença entre as menores pontuações de aprovação obtidas pelos não cotistas e cotistas. Essa diferença deve crescer para as carreiras de maior prestígio. A competitividade volta a existir durante os cursos, quando a avaliação é única para cotistas e não cotistas. Daí, a importância de comparar ao longo do curso o desempenho dos alunos cotistas com os demais. Essa comparação pode revelar se a diferença na pontuação desses grupos se reduz ao longo do tempo, sugerindo um efeito “catching up” entre os cotistas e os não cotistas. Pode também revelar, entre os cotistas, uma baixa taxa de conclusão do curso.

A demanda de vagas de cotistas é influenciada, entre outros fatores, pela seletividade da carreira e pela atratividade do mercado de trabalho. Pode-se reconhecer que, de um lado, existem candidatos cotistas dispostos a buscar padrões de excelência e do outro, numerosos cotistas buscam carreiras de ingresso menos exigente. As notas mínimas para a classificação dos candidatos nas diferentes carreiras variam muito, influenciadas pela associação entre prestígio da carreira e competência do candidato. Ações afirmativas devem ampliar as chances de candidatos menos competitivos disputarem vagas em carreiras de prestígio. Por outro lado a seletividade deve tornar a demanda mais inelástica, ampliando as dificuldades de ingresso de cotistas.

O mercado de trabalho de uma carreira pode afetar a sua demanda, na medida em que, devido à gratuidade do ensino, o custo direto privado é semelhante em todas as carreiras. Já os benefícios podem variar amplamente, influenciando o valor da taxa de retorno nas diferentes carreiras. Quando a carreira é seletiva, o custo indireto deve ser maior, reduzindo a taxa de retorno das carreiras de maior prestígio.

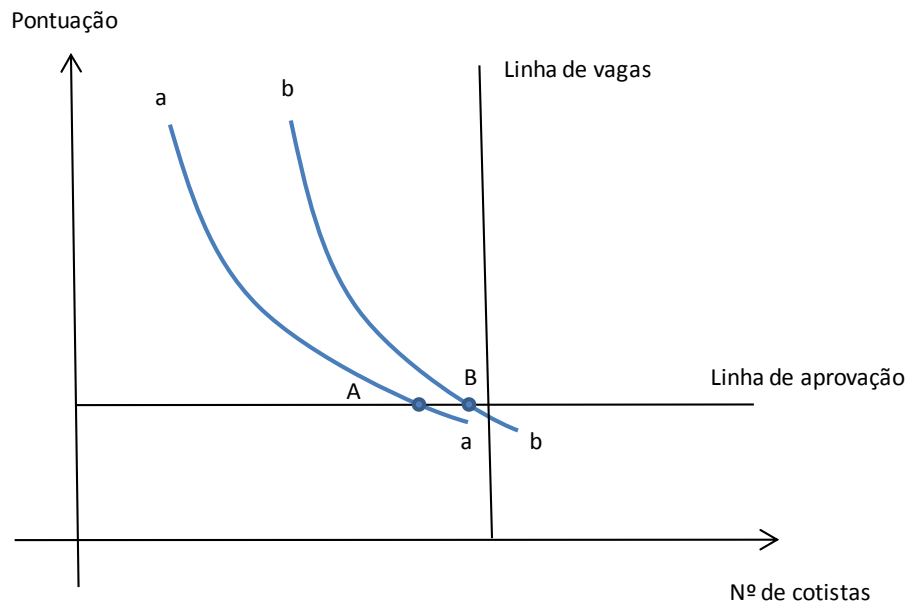
O comportamento das vagas, quando são usados os bônus, constantes ou percentuais, é descrito nos gráficos 2 e 3. O gráfico 2 ilustra a situação quando é dada uma pontuação extra para os grupos focais, através de um bônus constante. Observa-se que a distância entre as duas curvas de demanda, aa e bb, é por construção, a mesma. A curva aa representa a curva dos candidatos pertencentes ao grupo focal e a curva bb expressa o deslocamento da demanda de vagas, provocado pelo bônus constante. No exemplo, existe um excesso de demanda, pois as curvas da demanda aa e bb interceptam a linha de vagas nos pontos A e B. Após a distribuição de bônus, mais candidatos são aprovados, sendo necessário subir a linha de aprovação para igualar demanda e oferta de vagas. Observe que tanto o bônus constante, como o bônus proporcional não alteram a ordenação da lista de candidatos.



Fonte: o autor, (2012).

No gráfico 3, é visto o caso do bônus proporcional à pontuação. Neste caso, quanto menor a pontuação, tanto menor o valor do bônus. Existe, pois uma convergência entre as duas curvas. A solução final pode ser um excesso de vagas, a ser corrigido por um rebaixamento da linha de aprovação, ou um excesso de demanda, a ser eliminado pelo deslocamento para cima da linha de aprovação. No gráfico 3, está exemplificado o caso de excesso de vagas, pois os pontos de intercessão das curvas aa e bb ocorrem com a linha de vagas (A e B).

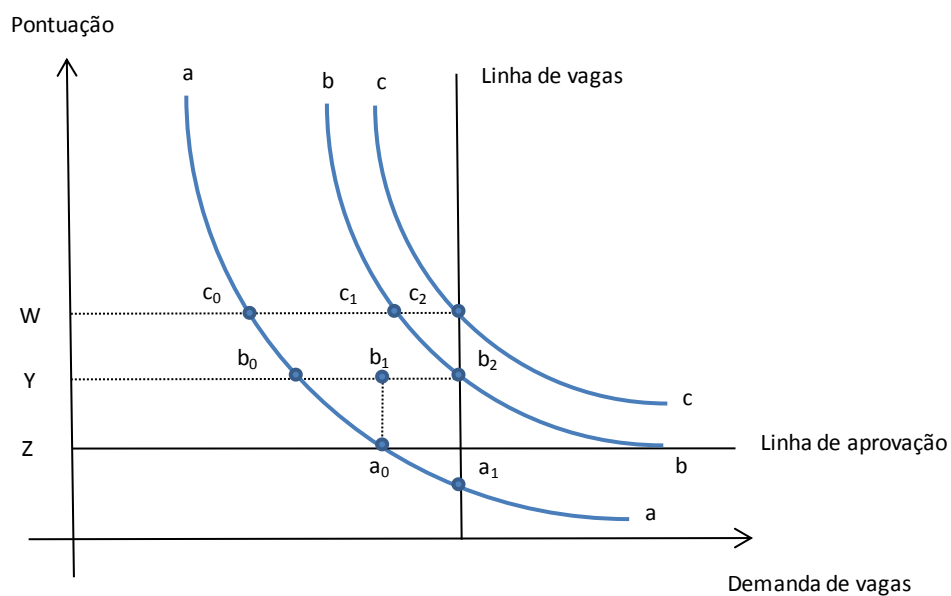
Gráfico 3 - O caso do bônus proporcional.



Fonte: o autor, (2012).

O Gráfico 4 ilustra três curvas: demanda dos sem bônus, demanda dos cotistas e essa demanda após serem distribuídos os bônus. Neste caso, o gráfico representa uma situação de bônus constante, pois as duas curvas dos cotistas são paralelas. Se as duas curvas da demanda de cotistas fossem convergentes, estariam retratando o caso do bônus percentual.

Gráfico 4 - O efeito do bônus sobre a demanda de vagas.



Fonte: o autor, (2012).



O número de vagas continua representado por uma linha vertical e a pontuação mínima para se classificar é representada por uma linha horizontal. A demanda é constituída dos candidatos sem direito a bônus e dos candidatos que pertencem a um grupo focal, antes e depois da bonificação. Portanto, a demanda final é constituída pela soma de três curvas. Quando uma curva de demanda intercepta a linha de aprovação, registra-se uma situação na qual sobram vagas. No outro caso, a curva de demanda intercepta a linha das vagas, caracterizando uma escassez de vagas para os aprovados.

No Gráfico 4, a curva dos sem bônus (aa) intercepta a linha de aprovação no ponto  $a_0$ , revelando um excesso de vagas de  $a_0a_1$ . A introdução da curva de demanda dos candidatos com direito a bônus (bb) elimina o excesso de vagas. Note que o mecanismo que assegura que não há excesso ou escassez de vagas é a linha de aprovação. Esta linha tem um patamar mínimo, que é a nota mínima de aprovação. No exemplo, a linha de aprovação intercepta a curva de demanda dos sem bônus, havendo um excesso de vagas.

Os candidatos com direito a bônus ocuparam  $b_0b_2$  vagas, sendo  $b_0b_1$  provenientes da perda de vagas dos candidatos sem bônus e  $b_1b_2$  vagas desocupadas. Quando os bônus são distribuídos, o efeito líquido é de deslocar vagas dos candidatos sem bônus em favor dos bonificados.

O reequilíbrio do mercado de vagas decorre do deslocamento da linha de aprovação para cima, que define a pontuação mínima necessária para a classificação. Desta forma, as vagas são realocadas em benefício dos candidatos bonificados. Esta realocação é influenciada pela elasticidade da demanda dos sem bônus. Quanto mais inelástica for essa demanda, menor será o efeito da alteração da linha de aprovação sobre essa demanda.

A introdução do bônus aumenta a pontuação necessária para a aprovação, favorecendo o preenchimento de vagas existentes e substituindo candidatos sem bônus por candidatos com direito a bônus. Na linha de aprovação W pode-se ver que  $c_1c_2$  são vagas que passaram a ser ocupadas pelos candidatos bonificados e que  $c_0c_1$  são vagas deslocadas dos candidatos sem bônus para os bonificados. Pode-se reconhecer que, após o bônus, as vagas são sempre preenchidas, e que há uma competitividade na disputa das vagas entre os candidatos com e sem bônus. Ou seja, ambas as demandas, na margem, obedecem a mesma pontuação.

Já no sistema de cotas, o excesso de vagas necessita um processo de reclassificação. O cotista, na margem, pode ter uma pontuação mínima (de aprovação) e o não cotista pode ter uma pontuação muito alta. Esse desequilíbrio é a consequência da rigidez do modelo de cotas.

### **Conclusões**

Bônus e cotas são meios através dos quais se exercem as políticas de ação afirmativa no ensino superior público. Entretanto os meios não são neutros em relação aos fins. Ou seja, os resultados podem ser alterados em decorrência dos meios utilizados, gerando consequências indesejáveis. Buscou-se, através de um estudo comparativo entre bônus e cotas, perceber como estes mecanismos atuam, influenciando a inclusão de grupos focais.

Num primeiro momento, deve-se reconhecer que o sistema de cotas, com as vagas definidas de forma igual por carreiras, pode ter essas vagas preenchidas em função do prestígio das carreiras. Carreiras com excesso de vagas preenchem as vagas com a nota mínima de aprovação, sobrando em muitos casos vagas ociosas. Carreiras prestigiosas não têm excesso de vagas e exigem, normalmente, uma nota de aprovação alta.

A diferença entre os sistemas de cotas e de bônus é o papel da pontuação na definição dos que são aprovados. O número de vagas para os cotistas é definido administrativamente e não muda de acordo com a demanda pelas carreiras. O equilíbrio entre cotistas e não cotistas pouco tem a ver com a pontuação, pois os últimos cotistas a entrarem numa carreira podem ter a pontuação mínima, enquanto os não cotistas devem satisfazer uma pontuação mais alta. Na UERJ, os não cotistas são aproximadamente 90% do total de candidatos. Ou seja, vagas para os não cotistas são preenchidas com maior disputa, entre candidatos melhor preparados, exigindo pontuações mais elevadas.

No sistema de bônus, o equilíbrio entre cotistas e não cotistas obedece, na margem, uma mesma pontuação, o que assegura a competitividade. Na realidade, a separação das carreiras leva a diferentes pontuações mínimas que refletem a organização acadêmica da instituição e as demandas por diferentes carreiras.

O sistema de cotas a ser adotado pelas universidades federais difere do sistema de cotas da UERJ<sup>3</sup>. Neste caso, as vagas para os cotistas são um percentual fixo do total de vagas em cada carreira. Já as universidades federais deverão estabelecer um percentual variável para os cotistas, que reflete fatores como o percentual de negros e pardos na população estadual.

O sistema de bônus parece ser superior ao de cotas por duas razões. Primeira, a de assegurar que os candidatos marginais, com e sem bônus, tenham a mesma pontuação. Claro está que uma parte da pontuação obtida pelo grupo focal é devida ao bônus. Segunda, a de ter mais flexibilidade, deixando de definir a priori o número de cotistas em cada carreira. Esse número, ao contrário do caso dos cotistas, varia por carreira em função do valor do bônus e das curvas de demanda dos não cotistas e dos pertencentes ao grupo focal.

## Referências

BAYMA, Fátima. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 325-346, abr./jun. 2012.

CONFIRA íntegra do projeto de lei sobre as cotas no ensino superior público federal. *Jornal do Commercio*, Pernambuco, 25 ago. 2012. Seção Educação. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/mundo/brasil/noticia/2012/08/25/confira-integra-do-projeto-de-lei-sobre-as-cotas-no-ensino-superior-publico-federal-53916.php>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

TESSLER, Leandro R. Ação afirmativa sem cotas: o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp. In: SIMPÓSIO UNIVERSIDADE E INCLUSÃO SOCIAL: EXPERIÊNCIA E IMAGINAÇÃO, [1.], Minas Gerais. Anais... Minas Gerais: UFMG, 2006. Disponível em: <<http://www.comvest.unicamp.br/paais/artigo1.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2011.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Programa de Inclusão Social da USP : INCLUSP*. São Paulo: USP, [2012a]. Disponível em: <[http://www.prg.usp.br/site/images/stories/folder\\_inclusp\\_final\\_semcorde\\_21\\_5\\_2012.pdf](http://www.prg.usp.br/site/images/stories/folder_inclusp_final_semcorde_21_5_2012.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2012.

\_\_\_\_\_. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Programa de Avaliação Seriada da USP: PASUSP*. São Paulo: USP, [2012b]. Disponível em: <[http://www.prg.usp.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206&](http://www.prg.usp.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=206&)>. Acesso em: 21 maio 2012.

---

<sup>3</sup> Parecer nº 1.005, 2008, do Projeto de Lei nº 180, da Câmara. (CONFIRA íntegra... [2012]).

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Sistema de cotas*. Rio de Janeiro: UERJ, [2012]. Disponível em: <[www.uerj.br/institucional](http://www.uerj.br/institucional)>. Acesso em: 17 jan. 2012.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. *Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008.

Recebido em: 30/03/2012

Aceito para publicação em: 04/02/2013