

# 1

## Introdução

A utilização de políticas de ação afirmativa, tanto no mercado de trabalho quanto em educação, é um tópico que tem sido amplamente discutido por várias disciplinas. Embora a primeira vista pareça que os efeitos econômicos destas políticas sejam de reduzir a desigualdade entre um grupo minoritário e um grupo majoritário em detrimento da eficiência da economia, existem alguns trabalhos teóricos que sugerem que esta relação seja mais complexa.

Um efeito importante se refere aos incentivos gerados sobre as decisões de acumulação de capital humano. Lundberg & Startz (1983) e Milgron & Oster (1987) argumentam que grupos minoritários podem apresentar menor investimento em capital humano como uma antecipação de discriminação futura. Neste contexto, políticas de ação afirmativa poderiam aumentar o incentivo a tal investimento, podendo inclusive melhorar a eficiência da economia. Por outro lado, segundo Coate & Loury (1993a, 1993b), embora este seja um cenário possível, seria igualmente provável que políticas de ação afirmativa diminuam o incentivo a acumulação de capital. Isto ocorreria quando firmas diminuem seus padrões de exigência na contratação de trabalhadores minoritários para se adequar a tal política.

Como afirmam Fryer & Loury (2005),

é teoricamente possível que a existência de ação afirmativa possa diminuir os incentivos ao esforço e aquisição de qualificação para o grupo beneficiado, pois esta política pode fazer com que esforço e qualificação sejam menos importantes para atingir resultados positivos. Por outro lado, ação afirmativa pode aumentar estes incentivos para o grupo beneficiado por criar uma situação onde oportunidades que antes eram pensadas como fora de alcance passem a ser percebidas como atingíveis, fazendo com que os custos do esforço para alcançá-las valham à pena.

No entanto, embora a relação entre políticas de ação afirmativa e incentivos à acumulação de capital humano esteja consolidada na literatura teórica em Economia, não há nenhuma evidência empírica que teste tal relação. A maioria dos artigos empíricos que procuram avaliar os efeitos de políticas de ação afirmativa sobre a eficiência da economia tomam como dado os investimentos em capital humano feitos no passado, e analisam o perfil e a performance do grupo favorecido por tais políticas, como em Loury & Garman (1993, 1995), Holzer & Neumark (1999, 2000b), e Lott (2000)<sup>1</sup>. Card & Krueger (2005) e Long (2004) avaliam como alunos de grupos minoritários mudaram suas decisões em relação a se inscrever ou não no processo de admissão de universidades, em resposta a eliminação de políticas de ação afirmativa em universidades da Califórnia e do Texas. No entanto, estes artigos não avaliam o impacto desta eliminação de políticas de ação afirmativa sobre os incentivos destes alunos a estudar no ensino médio.

Uma importante exceção é o trabalho de Schotter & Weigelt (1992), que estuda os efeitos de políticas de ação afirmativa e de oportunidades iguais sobre o esforço dos agentes em torneios onde o grupo minoritário apresenta desvantagem no custo de se esforçar, baseado em uma abordagem experimental. Os resultados deste artigo sugerem que os efeitos de tais políticas dependem do grau de desvantagem do grupo minoritário. Quando esta desvantagem é grande, tais políticas aumentariam significativamente o esforço por parte do grupo minoritário, enquanto o contrário ocorreria quando a desvantagem é pequena.

Neste contexto, a introdução de políticas de cotas no processo de admissão de universidades públicas no Brasil se apresenta como uma oportunidade única de testar a relação entre políticas de ação afirmativa e incentivos à acumulação de capital humano. A utilização de cotas no processo de admissão para universidades públicas no Brasil ocorreu pela primeira vez no ano de 2002, e se restringiu a três instituições até o ano de 2004: duas universidades do Rio de Janeiro, a *Universidade Estadual do Rio de Janeiro* (UERJ) e a *Universidade Estadual do Norte Fluminense* (UENF), e uma da Bahia, a *Universidade do Estado da Bahia* (UNEB).

---

<sup>1</sup>Ver Holzer & Neumark (2000) para uma discussão sobre a literatura empírica de efeitos de políticas de ação afirmativa sobre a eficiência da economia.

No vestibular 2003, realizado no ano de 2002, foi estabelecido que 40% das vagas da UERJ e da UENF deveriam ser preenchidas por alunos negros ou pardos, enquanto 50% deveriam ser ocupadas por alunos de escola pública. Na Bahia, no vestibular 2003, o sistema de cotas estabeleceu que 40% das vagas deveriam ser ocupadas por alunos negros ou pardos de escola pública.

Nesta tese, são avaliados os efeitos destes sistemas de cotas sobre a proficiência dos alunos beneficiados no 3º ano do ensino médio, utilizando a base de dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) dos anos de 2001 e 2003. A metodologia utilizada foi de ‘diferenças em diferenças’, aproveitando as particularidades deste experimento natural para a construção de dois grupos de comparação distintos.

O primeiro grupo de comparação consiste de alunos de estados onde não houve sistemas de cotas. Como no Brasil o fluxo de alunos que migram para fazer um curso universitário é baixo, principalmente quando comparado aos EUA, é razoável supor que estes alunos não foram afetados por estes sistemas de cotas.

O segundo grupo de comparação utilizado é composto por alunos não beneficiados dos estados onde houve sistemas de cotas. Como não foram todas as universidades públicas do Rio de Janeiro e da Bahia que implementaram tais sistemas, é razoável supor que o benefício concedido aos beneficiados tenha sido muito maior do que o prejuízo gerado sobre os não beneficiados, de forma que estes últimos tenham sido pouco afetados.

Os resultados sugerem que a introdução do sistema de cotas no Rio de Janeiro levou a uma piora no desempenho dos alunos negros de escola pública do 3º ano do ensino médio de cerca de 5,7%. Embora este resultado possa parecer economicamente irrelevante, deve-se notar que tal redução gera um aumento da ordem de 23% no diferencial de proficiência entre estes alunos e alunos brancos de escola privada. Outros grupos de alunos que também foram beneficiados no Rio de Janeiro não apresentaram mudanças em seus desempenhos. Para a Bahia, onde a cota foi instituída para alunos negros ou pardos de escola pública, os resultados encontrados apontam para uma piora de cerca de 2,8% no desempenho destes alunos.

A seção 2 apresenta o contexto e a forma com que foram introduzidas estas políticas no Rio de Janeiro e na Bahia, além de suas repercussões. A seção 3

apresenta uma breve discussão sobre como políticas de cotas em universidades afetam as decisões dos estudantes do 3º ano. As seções 4 e 5 destinam-se, respectivamente, a apresentação da base de dados e da estratégia de identificação. Os resultados são apresentados na seção 6. A seção 7 apresenta testes de robustez aos resultados da seção anterior, enquanto a seção 8 destina-se a conclusão do trabalho.