

## EQUIDADE DE ACESSO POR MEIO DE AÇÕES AFIRMATIVAS: A IMPORTÂNCIA DAS COTAS PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

### EQUITY OF ACCESS THROUGH AFFIRMATIVE ACTION: THE IMPORTANCE OF QUOTAS FOR ENTRY INTO PUBLIC HIGHER EDUCATION

Jonathan Souza de Farias<sup>1</sup>

#### RESUMO

A autonomia universitária, prevista na Constituição de 1988, permite que as universidades públicas democratizem seus espaços por meio da implementação de políticas de ação afirmativa. Como exemplo, tem-se a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), que, por meio de editais que passaram por inúmeras mudanças ao longo da construção dessas políticas públicas, implantaram seus próprios modelos de cotas para negros. Após longos anos de discussão, houve o advento da Lei nº 12.711/2012, que uniformizou o sistema de cotas na rede de ensino superior com a reserva de vagas para alunos egressos de escolas públicas. O sistema de cotas implantado por essa Lei surgiu em meio aos contrastes tanto sociais quanto econômicos presentes no Brasil. Este trabalho, que aborda essas questões, teve como procedimento metodológico pesquisa documental e consultas a obras de autores nacionais, pesquisas de graduação, mestrado e doutorado de autores de variadas regiões, além de sítios acadêmicos, revistas institucionais e sítios oficiais dos órgãos ligados ao Governo, que apresentaram uma visão mais abrangente, desconstruindo o senso comum a respeito dessa ação afirmativa ou relatando experiências em algumas universidades. Como política pública de ação afirmativa, as cotas vêm cumprindo sua função social: a de democratizar o espaço universitário público por meio da inserção de pessoas historicamente marginalizadas e excluídas do ensino superior.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de ação afirmativa. Cotas. Lei nº 12.711/2012. Ensino superior.

#### ABSTRACT

University autonomy, provided for in the 1988 Constitution, allows some public universities to democratize their university spaces through the implementation of affirmative action policies, such as the University of Brasilia and the State University of Rio de Janeiro, through public notices that have undergone numerous changes throughout the construction of public affirmative action policies that have implemented their own quota models for blacks. After many years of discussion, Law 12,711/12 was passed, standardizing the quota system in the higher education system by reserving spaces for students from public schools. The quota system implemented by this law emerges in the midst of social and economic contrasts in Brazil. The present work had as methodological procedure the documental research and consultations to works of national authors, undergraduate, masters and doctorate research of authors from various regions, academic sites, institutional magazines, official sites of the organs linked to the Government, which presented a more comprehensive view deconstructing the common sense about this affirmative action or reporting experiences in some universities. As a public policy of affirmative action, quotas have been fulfilling their social function, that of democratizing the public university space through the insertion of people historically marginalized and excluded from higher education.

**KEYWORDS:** Affirmative Action. Quotas. Law n. 12.711/2012. Higher education.

---

<sup>1</sup> Graduado em História pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Estadual de Roraima (UERR).

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1988, foi aprovada a “Constituição Cidadã”, como é popularmente conhecida a Constituição Federal do Brasil, e, logo em seus princípios fundamentais, presentes no Artigo 1º, apresenta-se como um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana”. Já no Artigo 4º, tem-se como princípio a “prevalência dos direitos humanos” e a “autodeterminação dos povos”, até chegarmos, por fim, à ideia de que todos são iguais perante a lei, presente no Artigo 5º. Entretanto, a ideia de igualdade, fora do aparato constitucional brasileiro, entra em contraste com a realidade social e econômica vivenciada por muitos jovens oriundos de escolas públicas.

Grande parte da sociedade brasileira parece fechar os olhos, a ponto de não enxergar os problemas estruturais históricos advindos do passado escravista do país. Nesse sentido, é evidente e notório o atraso proveniente do esquecimento dos menos favorecidos, atraso este que atinge os setores sociais e econômicos dos mais pobres. O resultado desse processo é preocupante, pois impõe uma realidade totalmente divergente da proposta democrática propagada pelo modelo republicano de governo, afetando, assim, diretamente a questão educacional. Nesse sentido, as políticas públicas surgem como solução às desigualdades com o objetivo de promover a equidade dentro da sociedade, que segundo Cunha (2013) é

procedimento de correção do distanciamento daquelas regras abstratas, de forma a ajustá-la ao caso, não apenas como mera subsunção, mas essencialmente como um processo de aplicação de algo que não se deixa identificar plenamente com a situação que se pretende regular” (CUNHA, 2013, p.21).

Neste trabalho, buscou-se conceituar e abordar algumas questões referentes ao surgimento do debate em torno das políticas públicas de ação afirmativa para compreender o que se entende por cotas e a sua aplicação no cenário local, levando em consideração os fatores históricos que marcam o passado do Brasil, com foco no racismo impregnado na mentalidade da sociedade brasileira, que refletiu no sistema educacional, influenciando os níveis de ensino da população pobre. É feita também a análise da Lei nº 12.711/2012, de acordo com sua aplicabilidade no ensino superior público.

## 2 UM DEBATE SOBRE AS AÇÕES AFIRMATIVAS E A LEI DE COTAS



Uma educação básica de qualidade seria um dos primeiros passos para se concretizar um ensino público adequado, que permitisse a entrada de estudantes de classes mais pobres em

instituições de ensino superior, contribuindo, assim, de certa forma, para a possibilidade de sua ascensão social e econômica.

Para Iosif (2007), a questão da defasagem do ensino público se baseia no descaso e na negligência com o sistema educacional do país, que, em seus fundamentos legais, “deveria primar pelo exercício da cidadania” (IOSIF, 2007, p. 54), mas se afunda no fracasso de não conseguir nem ao menos alfabetizar a população, distanciando-se assim de seu objetivo principal.

Em situação de desvantagem, se comparados a alunos de escolas particulares, os alunos egressos de escolas públicas não possuiriam muitas chances ao disputarem vagas em universidades. Souza (2003) atesta isso quando se refere ao “aprendizado insuficiente” ofertado a jovens negros de baixa renda, que, segundo ele, são maioria dentro das instituições públicas, sendo, portanto, os mais prejudicados; para resolver esse problema, surgem as “medidas compensatórias”, que têm a finalidade de corrigir “uma injustiça histórica, contida na discriminação negativa que tem impedido os negros de se habilitarem em igualdade de condições” (SOUZA, 2003, p. 173).

Assim, constata-se em Cacciamali e Hirata (2005) e Souza (2003) que as marcas do passado escravista do Brasil ainda são visíveis. Cacciamali e Hirata (2005) apontam para uma análise econômica e chegam à conclusão de que o fato de “negros e pardos” possuírem menos escolaridade do que os “brancos” faz com que se encontrem em desvantagem financeira, ocupando, assim, as classes mais baixas da sociedade e, por consequência, não atinjam o “nível de escolaridade” exigido pelo mercado, pois muitos não chegam a cursar nem o ensino médio e são minoria dentro das instituições de ensino superior.

Para reduzir as desigualdades nesse sentido, surgem as ações afirmativas, que são definidas pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) como “políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo dos anos” (O QUE..., 2017, n. p.). Surgem, portanto, para uniformizar as “oportunidades” e democratizar os diversos setores da sociedade brasileira, apresentando-se da seguinte forma, segundo a SEPPPIR: têm “o objetivo de reverter a representação negativa dos negros; para promover igualdade de oportunidades; e para combater o preconceito e o racismo” (O QUE..., 2017, n. p.).

Para Neves, Paiva e Salvador (2017), as ações afirmativas são iniciativas da sociedade civil organizadas por meio de pressões dos movimentos reivindicatórios:

No caso do Brasil, as ações afirmativas se originaram da ação de movimentos sociais e são uma resposta às exigências feitas por diversos grupos sociais, como: negros, mulheres, homossexuais, pessoas com deficiência, entre outros. Tais coletividades têm lutado por direitos que historicamente lhes são negados e também pelo reconhecimento de suas especificidades enquanto grupo social (NEVES, PAIVA, SALVADOR, 2017, p. 10).

Já França (2011) aponta para o entendimento de que as ações afirmativas constituem uma forma de restituição da “igualdade pela faceta material”, buscando reverter a situação de atraso social, com a finalidade de “promover, integrar indivíduos e grupos tradicionalmente discriminados” (FRANÇA, 2011, p. 17).

Essas políticas públicas de ação afirmativa são de fundamental importância, devido ao atraso social perceptível nas estruturas da sociedade brasileira. Souza (2003) afirma que “a crueldade da escravidão, entretanto, não terminou com a sua abolição legal” e que as ações afirmativas implantadas no Brasil a exemplo do modelo americano reconhecem a inexistência da igualdade fora da lei e têm como objetivo “fazer o país sair da democracia formal, em que a igualdade de direitos existe no papel, mas não funciona no cotidiano” (SOUZA, 2003, p. 174).

Para entendermos o processo de reparação desses problemas estruturais históricos, recorremos a Wedderburn (2005), que, ao abordar a implantação de políticas públicas de ação afirmativa na América Latina, traz a reflexão sobre o surgimento dessa prática no mundo, sendo a Índia o primeiro país nesse quesito. Esse debate pioneiro, segundo o autor, deu-se graças a Bhimrao Ramji Ambedkar, que, em 1919, “propôs, pela primeira vez na história, em pleno período colonial britânico, a ‘representação diferenciada’ dos segmentos populacionais designados e considerados como inferiores” (WEDDERBURN, 2005, p. 314). Isso representou um marco histórico, segundo Wedderburn, devido ao fato de que a Índia mantém um sistema de castas que, para ele, “é uma milenar estrutura de opressão, embutida nos conceitos religiosos do hinduísmo” (WEDDERBURN, 2005, p. 314). Assim,

esse sistema se articula em torno de conceitos de “superioridade” e “inferioridade”, de “pureza” e de “impureza”, que envolvem não somente critérios religiosos, mas também sociorraciais, tanto que, até hoje, as castas “superiores” (savarnas) se definem em relação a uma origem ariana (WEDDERBURN, 2005, p. 308).

Essas manifestações de inquietação diante desses processos foram de extrema importância, pois serviram de modelo para a implantação de políticas públicas relacionadas a ações afirmativas em vários países do mundo.

Segundo Souza (2003), os críticos das ações afirmativas se baseiam no discurso de uma suposta aceitação da inferioridade de quem adere a elas, pois atestariam a “incapacidade intelectual” de quem não consegue concorrer com os demais. Entretanto, esse discurso se mostra totalmente equivocado, pois, segundo Cicalo, os estudantes cotistas “alcançam ao longo do curso desempenho igual ou superior aos não-cotistas” (CICALO, 2012 *apud* SANTOS, 2015, p. 182). Ivanir dos Santos (2012) comprova que a mídia jornalística é uma das principais responsáveis pela manutenção desse

tipo de pensamento conservador na sociedade brasileira, uma vez que grande parte de suas publicações remete a críticas e “posicionamento contrário”.

Em contrapartida ao reconhecimento das desigualdades dentro da sociedade brasileira, surge a ideia de “democracia racial”, como atesta Gomes (2005), a qual traz o entendimento de que o senso comum mascara a verdadeira realidade e, portanto, cria a falsa compreensão de que há igualdade de oportunidades e tratamento entre “brancos e negros”. Isso faz com que a ideia da existência do “racismo” pareça uma falácia, de forma que se propaga um discurso tendencioso que remete à ideia de que negros, brancos e indígenas possuíam “as mesmas oportunidades” e de que as diferentes “posições hierárquicas” ocupadas ao longo da história do país seriam fruto da incompetência dos “negros e indígenas”.

Campos e Júnior (2016), ao tratarem da “democracia racial” no Brasil, afirmam que, assim como em outros países da América Latina, importou-se aqui um ideário europeu, fazendo-se com que a ideia de nação fosse “simbolicamente construída por narrativas culturais que valorizam os elementos não brancos e não europeus da população” (CAMPOS; JÚNIOR, 2016, p. 260); portanto, ao relacionar esse fato ao modelo implantado fortemente pelo governo de Getúlio Vargas, o autor afirma que

a democracia racial surgiu então como um projeto novo de nação, capaz de superar o pessimismo lançado pelo determinismo racial e, ao mesmo tempo, permitir, exatamente por meio da miscigenação, a sobrevivência do ideal de branqueamento e a manutenção de hierarquias raciais, como inúmeros críticos não cansam de apontar. Fato é que a democracia racial rapidamente transformou-se na ideologia nacional por excelência, promovida pela propaganda do Estado Novo de Getúlio Vargas, uma ditadura que reprimia as expressões culturais dos grupos étnicos que compunham o país, entre eles italianos, alemães, sírio-libaneses, japoneses, poloneses, espanhóis etc. Exemplarmente, o governo estadonovista proibiu o ensino e o uso de línguas estrangeiras, assim como associações de base étnica e manifestações culturais “exóticas” ao país. Foi na esteira desse processo de criação cultural da nacionalidade, capitaneado pelo Estado, que o samba tornou-se o ritmo nacional, o carnaval, particularmente na sua versão carioca, a festa símbolo do Brasil, e a mulata seu personagem mais paradigmático (JÚNIOR; CAMPOS, 2016, p. 261).

Mais do que isso, para esses autores, esse discurso de “democracia racial” foi tão destrutivo que se impregnou na mentalidade do povo brasileiro e, principalmente, na dos governantes que chegavam ao poder:

A ideologia nacional fundada no mito da democracia racial sobreviveu à queda do Estado Novo, tornando-se verdadeiramente hegemônica no país, a despeito de críticas advindas de setores da intelectualidade negra. Ela atravessou o período democrático pré-1964 sem sofrer grandes ameaças e foi muito bem recebida pela ditadura militar que se instalou a partir daquele ano (JÚNIOR, CAMPOS, 2016, p. 261).

Florestan Fernandes (1972), ao tratar desse assunto, afirma, em sua obra *O negro no mundo dos brancos*, que alguns estudos feitos no Brasil acerca da questão racial foram produzidos de forma tendenciosa, para que o país servisse como exemplo democrático de convivência para os demais países, propagando, assim, a imagem de que não haveria diferenciação econômica e muito menos social entre “brancos, mestiços e negros”, bem como omitindo a realidade de uma “sociedade recém-egressa da escravidão”. Segundo o autor, para boa parte dos brasileiros, seria degradante a ideia de se autoafirmar racista ou, até mesmo para a vítima de racismo, a de se evidenciar como tal. Assim, “o ‘preconceito de cor’ é condenado sem reservas, como se constituísse um mal em si mesmo, mais degradante para quem o pratica do que para quem seja sua vítima” (FERNANDES, 1972, p. 21).

Desse modo, mesmo que esteja em evidência e seja de fácil percepção, o preconceito racial intrínseco à mentalidade da sociedade brasileira se mantém ofuscado pelo discurso contrário à sua existência.

Voltemos, mais uma vez, a Gomes (2005) para entendermos em que se baseia o conceito do racismo e quais as consequências geradas por ele. Racismo nada mais é do que estímulos sociais provenientes da não aceitação de “pessoas que possuem um pertencimento racial observável por meio de sinais, tais como: cor da pele, tipo de cabelo, etc.” (GOMES, 2005, p. 52) Tudo isso fundamentado em teorias raciais, o que pode até gerar estímulos violentos por parte do racista – em outras palavras, pode levar à discriminação racial.

Sales (2005) reitera o descaso com relação à importância de se evidenciar esse atraso histórico pelo qual os negros passaram, afirmando que

a indiferença moral em relação ao destino social dos indivíduos negros é tão generalizada que não ficamos constrangidos com a constatação das desigualdades raciais brasileiras. Elas não nos tocam, não nos incomodam, nem enquanto cidadãos que exigem e esperam o cumprimento integral da Constituição Brasileira (SALES, 2005, p. 16).

Portanto, considerar a existência de uma possível “democracia racial” no Brasil frente às desigualdades presentes em todos os âmbitos da sociedade é omitir o grande problema estrutural enraizado na formação social e, principalmente, na mentalidade da população brasileira.

Oliveira (2017), em sua pesquisa, aponta para o caráter diferenciado da implantação do sistema de cotas “nas Instituições Federais de ensino superior” no Brasil, visto que algumas universidades estaduais brasileiras já haviam aderido a esse tipo de sistema, necessitando-se, assim, de uma lei de caráter federal para uniformizar a adesão da ação afirmativa por parte das demais instituições, como veremos no próximo tópico.

### 3 LEIS DE COTAS NO BRASIL

O debate precursor da Política de Cotas Universitárias deu-se no Projeto de Lei nº 73/1999<sup>2</sup>, de autoria da Deputada Federal Nice Lobão, que propôs que metade das vagas ofertadas em universidades públicas fossem disponibilizadas para pessoas provenientes do ensino médio com base em seu desempenho, medido a partir das notas, adotando outro tipo de condição de ingresso que dispensasse o tradicional vestibular, além de outros critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e do Desporto. De certa forma, esse projeto não se encontrava totalmente lapidado, mas foi uma das ideias pioneiras no que se refere ao tema das cotas como ações afirmativas.

Foi anexado ao PL nº 73/1999 o PL nº 3627/2004, de autoria do Poder Executivo, que “institui Sistema de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação” (BRASIL, 2004, p.1 ); surgia aí o que conhecemos atualmente como reserva de vagas nas instituições federais de ensino. De acordo com esse Projeto de Lei (PL nº 3627/2004), caberia ao Ministério da Educação (MEC) e à Secretaria de Políticas de promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR)<sup>3</sup> a missão de fiscalizar esse sistema.

Como argumento para aprovação desse Projeto de Lei, foi afirmado que o contraste econômico e social presente no Brasil, com ênfase na distribuição de riquezas, evidenciava a não neutralidade entre as oportunidades ofertadas à população brasileira, com destaque para as populações negra e indígena, que, mesmo depois de 115 anos de proclamação da República, ainda não possuíam seus direitos reparados, ou seja, ainda se encontravam em situação de vulnerabilidade.

O PL nº 3627/2004 inicialmente foi apensado ao PL nº 73/1999, entretanto, sofreu diversos ajustes e, em 2008, foi declarado prejudicado, face à aprovação, em Plenário, do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, de forma que terminou sendo arquivado.

Esse Projeto de Lei (PL nº 3627/2004) destaca, em seu texto, “que a população negra e os povos indígenas têm sido sistematicamente excluídos ao longo da história, justificando a adoção de políticas afirmativas no sentido da superação dessa situação”. Portanto, nota-se, a partir da análise do PL, que há certa preocupação com a questão do reconhecimento da desigualdade social e racial no país, além de confirmar o truísmo de que o ensino público é defasado e insuficiente.

---

<sup>2</sup> Reserva cinquenta por cento das vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio - cota universitária.

<sup>3</sup> Atualmente é conhecida como Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SNPIR, vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos, nasceu, em 2003, do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro.

O Projeto de Lei nº 73/1999, então, foi modificado após uma série de emendas e teve como resultado a sua transformação na Lei Ordinária 12.711, sancionada no ano de 2012 pela presidente Dilma Roussef, ou seja, houve a necessidade de se esperar 13 anos para que o poder público pudesse institucionalizar uma política de reparação desse caráter.

Entretanto, algumas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas foram pioneiras no assunto e instituíram suas próprias políticas de cotas, beneficiando e dando visibilidade àqueles que, por motivos sociais e financeiros, não possuíam recursos para custear os estudos e para quem não havia sido ofertado um ensino de qualidade que os instrumentalizasse de forma adequada e substancial para concorrer a vagas com alunos oriundos de escolas privadas, a quem o ensino tem sido ofertado com infraestrutura enormemente superior à da escola pública.

A Lei nº 12.711/2012 destaca que as universidades públicas devem reservar, no mínimo, 50% de suas vagas para alunos provenientes de escolas públicas, das quais 50% são destinadas a alunos com rendimento mensal de até 1,5 salários mínimos (como consta no Artigo 4º da Lei) e os 50% restantes, aos que possuem renda superior a 1,5 salários mínimos *per capita*. Dentro do critério de renda, vem a questão da autoafirmação, que caracteriza o processo racial da lei, calculando a porcentagem de pretos, pardos e indígenas de acordo com o censo do IBGE, dividindo, assim, as vagas em números iguais. No entanto, o critério relativo à renda deve ser comprovado por meio de documentação mínima de rendimentos estabelecida pelo MEC e pelas instituições de ensino.

A Lei nº 12.711, também conhecida como Lei de Cotas, diz respeito à

reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência (BRASIL, 2012, p. 1).

Porém, essa lei não diferencia os grupos na questão racial, ou seja, não há separação racial entre pretos, pardos e indígenas; devido a isso, o MEC recomenda e dispõe de autonomia para autorizar a criação de meios especiais para ingresso de indígenas em estados federativos com alta concentração desse grupo populacional. Ou seja, é facultativo que alguns estados criem cursos de educação superior intercultural indígena.

Poderão concorrer às vagas reservadas segundo a Lei 12.711/2012 os estudantes de escolas públicas concluintes do ensino médio que tenham obtido certificação através do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem<sup>4</sup>) ou do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e

---

<sup>4</sup> Atendidos os requisitos estabelecidos pelo MEC, nos termos da **Portaria MEC nº 10, de 20 de maio de 2012** e da **Portaria Inep nº 179, de 28 de abril de 2014**, o participante do Enem poderia, caso ainda não possuísse, obter a certificação de conclusão do ensino médio.

Adultos (Enceja), disputando, assim, as respectivas vagas apenas com outros estudantes provenientes do mesmo sistema público de ensino, o que torna a distribuição de vagas nas instituições de ensino superior público mais equitativa, considerando não só o critério de renda, mas levando em consideração também a questão racial. Segundo o Artigo nº 7 da Lei de Cotas, as instituições poderiam implantar esse sistema gradativamente ou, se possível, integralmente de uma só vez. No caso da implantação gradativa, deveriam promover ao menos “25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano” (BRASIL, 2012, p. 1) e teriam até 4 anos para ofertar a porcentagem completa prevista na lei.

O foco dessa lei não está pautado apenas na inserção dos cotistas no ensino superior público, mas também naquilo que garantirá sua permanência nas instituições de ensino contempladas pela Lei de Cotas. Sobre isso, o governo federal, por meio de investimentos no Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)<sup>5</sup>, investiu em torno dos R\$ 600 milhões em assistência estudantil em 2013 e também se comprometeu em assegurar a implementação de programas de acordo com a necessidade de cada instituição.

Outro ponto fundamental é a questão do preconceito instalado na mentalidade brasileira referente a essa ação afirmativa, mas o próprio texto da Lei nº 12.711/2012 já desconstrói certos mitos que são construídos nos debates relacionados à política de cotas instituída por essa lei vigente. O senso comum se baseia em falácias provenientes da “democracia racial” e no fato de que todos, independentemente de cor de pele e posição social, possuem a mesma capacidade intelectual, de forma que a aprovação de uma lei desse caráter estaria inferiorizando o intelecto daqueles que se beneficiam da política de ação afirmativa.

Uma das opiniões bastante comuns, presente até no meio acadêmico, é aquela construída por meio do discurso de que os cotistas ocupam as vagas daqueles que realmente teriam competência para serem aprovados no vestibular. No entanto, veremos na próxima seção que isso não tem lógica e muito menos fundamento ou embasamento científico, pois o sistema de cotas não estabelece critérios facilitadores de ingresso, e sim uma concorrência específica aos vestibulandos, de modo que alunos pretos, pardos e indígenas egressos de escolas públicas e com renda inferior a 1,5 salários mínimos concorrem às vagas apenas com os que se enquadram nesse perfil.

Esses discursos são bem antigos, e temos, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade de Brasília (UnB), instituições pioneiras nessas políticas, exemplos que

---

<sup>5</sup> Em vigor desde 19 de julho de 2010, o Pnaes tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal oferecendo assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

já deturpavam a imagem das cotas. Veremos a seguir como ocorreu o desdobramento da aplicação das cotas para negros nessas instituições, nas quais a ação se instituiu antes da aprovação da Lei 12.711/2012, a fim de entendermos o processo histórico desse avanço social.

#### 4 UERJ E UNB: MODELOS DE EQUIDADE E DEMOCRACIA

Antes da consolidação da Lei 12.711/2012, algumas universidades públicas foram modelo para as demais, como a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade de Brasília (UnB), que se utilizaram da autonomia de que gozam para desenvolver suas próprias políticas de inserção de alunos por meio das cotas raciais, o que, sem dúvidas, despertou o olhar do Poder Público e foi de fundamental importância para a aprovação de uma lei de caráter nacional que abrangesse todas as universidades públicas do sistema de ensino universitário.

No ano 2000, a Lei nº 3.524, no âmbito do executivo estadual, implementou, no Rio de Janeiro, um importante marco para os estudantes egressos de escolas públicas, que previa a reserva de 50% das vagas em universidades públicas para eles. Em 2001, foi aprovada a Lei nº 3.708, que reservava 40% das vagas para candidatos autodeclarados negros e pardos. Assim, podemos notar os diversos esforços para a implantação de uma política de ações afirmativas consistente.

Para a Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (CAIAC/UERJ), esses esforços foram fruto do empenho da própria UERJ, que acompanhou e abraçou todas as causas no sentido de tornar-se uma instituição mais democrática no âmbito social. Assim, tornou-se um modelo para as demais universidades públicas brasileiras. Além disso, a CAIAC afirma que

a partir da experiência da UERJ, torna-se possível refletir sobre como as políticas de ações afirmativas podem promover acesso a uma formação acadêmica de qualidade, que vai muito além de assegurar o ingresso em cursos de graduação e após formados, ao se inserirem no mercado de trabalho ou ao ingressarem em cursos de pós-graduação contribuem para a efetiva transformação social. Espera-se, ainda, que esses estudantes estejam habilitados para contribuir com a transição para superar e romper com as desigualdades secularmente instituídas em nosso país, constituindo-se, deste modo, em novas elites dirigentes. E, sobretudo, para que os estudantes autodeclarados negros e pardos e os segmentos populares da sociedade possam ter acesso ao ensino superior de qualidade. Resta, enfim, reconhecer que, diante da experiência adquirida, pelos profissionais envolvidos, pela qualidade acadêmica de seus cursos de graduação e pós-graduação, pelos recursos destinados e utilizados, por fim e, sobretudo, o compromisso institucional presente desde a gênese aos dias atuais, a UERJ revele-se como relevante exemplo, a ser seguido e afirmado, como é possível aliar e construir transformação social a partir da excelência do ensino público (CAIAC, 2019, p.1).



Entretanto, Souza (2016), ao fazer uma análise da eficiência dessas leis entre os anos de 2010 a 2015, constata que as vagas reservadas eram pouco procuradas e que grande parte dos



vestibulandos se inscrevia na modalidade “ampla concorrência”, o que se deu, segundo a autora, devido ao alto índice de indeferimento das inscrições que desejavam concorrer a essas vagas, pois, segundo sua análise, a maioria dos estudantes não completava suas inscrições devido ao desconhecimento da documentação necessária exigida para concorrer a essas vagas. No entanto, constatado esse impasse, a UERJ logo se mobilizou, implementando medidas para mudar essa realidade, como a oportunidade de anexar a documentação ausente no período de recurso, caso fosse indeferida, de forma que, até o ano de 2015, segundo Souza (2016), houve um aumento considerável de ingressantes por meio das vagas reservadas para cotistas.

A implantação dessa ação afirmativa na UERJ criou um ambiente efervescente, marcado por debates incessantes a respeito das cotas. Para Guarnieri e Melo-Silva (2017), os “fóruns de discussão foram formados e se tornaram verdadeiros ringues compostos por diferentes segmentos e atores sociais” (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017, p. 184). Assim, os argumentos contra essa política eram fundamentados na

inexistência biológica das raças; caráter ilegítimo das ações de “reparação” aos danos causados pela escravidão em tempo presente; risco de acirrar o racismo no Brasil; possibilidade de manipulação estatística da categoria “parda”; inviabilidade de identificação racial em um país mestiço; a questão da pobreza como determinante da exclusão social (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017, p. 185).

Dessa maneira, podemos notar os diversos posicionamentos acerca desse tema, que se iniciaram muito antes da implantação da ação afirmativa e se perpetuam até hoje. Do outro lado, estavam os defensores dessa política pública, que, segundo as autoras, possuíam a seguinte argumentação:

Os argumentos favoráveis concentraram-se na discussão sobre a constitucionalidade das cotas e relevância para o país. A intervenção do Estado foi colocada como fundamental diante dos quadros de desigualdade raciais remanescentes de fenômenos sociais que precisam ser enfrentados; destacando-se que as “ações afirmativas” atuariam como alternativa para a busca de igualdade através da promoção de condições equânimes entre brancos e negros (GUARNIERE; MELO-SILVA, 2017, p. 185).

Portanto, nota-se que essas discussões são incessantes e não estão próximas de um possível fim.

Outra instituição que desenvolveu um sistema mais democrático de ingresso antes da aprovação da Lei nº 12.711/2012 foi a UnB, que, em 2003, segundo Assunção, Nogueira e Santos (2018), “lançou o Plano de Metas de Integração Social, Étnica e Racial da UnB. Como desdobramento desse Plano, em 2004, foi implementada a política de cotas raciais na Universidade, com o objetivo de proporcionar acesso mais igualitário para alunos negros em todos os cursos

ofertados” (ASSUNÇÃO; NOGUEIRA; SANTOS, 2018, p. 212). Por isso, “no dia 8 março de 2002, os professores do Departamento de Antropologia da UnB José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato apresentam ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UnB” um documento de 70 páginas provando a discriminação racial e defendendo as cotas (ASSUNÇÃO; NOGUEIRA; SANTOS, 2018, p. 220).

Ainda segundo as autoras, essa política possuía um prazo máximo de funcionamento, que totalizava 10 anos, a contar do “segundo semestre de 2014” (ASSUNÇÃO; NOGUEIRA; SANTOS, 2018, p. 221). A forma de ingresso era baseada na formação de uma banca examinadora que avaliava os pedidos dos candidatos, solicitando a concorrência de vagas reservadas antes mesmo de se fazer o vestibular.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio às desigualdades visíveis presentes na estrutura social brasileira resultantes do passado colonial escravista, surgem, como decorrência de muitas lutas e debates, políticas públicas de ação afirmativa objetivando a correção da omissão do Estado frente ao abandono histórico de diversos grupos sociais (pretos, pardos e indígenas).

Nesse sentido, essas políticas, denominadas cotas sociais e raciais, são importantes no sentido de democratizar o ensino público brasileiro, tendo em vista que a população mais pobre é a mais afetada no que se refere ao acesso ao nível superior. Isso é resultado não só da péssima qualidade de ensino ofertado pela educação básica pública, mas também dos fatores sociais externos nos quais esses indivíduos estão inseridos, pois a necessidade de se conseguir um emprego de forma imediata ofusca a busca por um curso de ensino superior.

As cotas efetivadas pela Lei nº 12.711/2012 representam um avanço social de grande magnitude, ao mudarem os critérios de concorrência, estabelecendo outro modelo no que diz respeito à implementação de reserva de vagas no vestibular tradicional e diante do modelo que se implementa de ingresso por via do Sistema de Seleção Unificado, o SISU, cuja forma se dá por meio da nota no ENEM, possibilitando maior equidade, pois, a partir da aprovação dessa lei, alunos de escolas públicas passaram a concorrer às vagas nas universidades apenas com alunos de escolas públicas, tendo também como critério sua renda *per capita* familiar.

Assim, é necessário deixar claro para aqueles que se opõem à política de cotas que estas são concomitantemente políticas sociais e raciais, pois juntam os dois critérios: renda e identidade racial.



## REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Amanda Vanessa Pereira de; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona; SANTOS, Catarina de Almeida. Política de cotas raciais na UnB: um estudo sobre o acesso de negros na universidade durante o período 2004 a 2012. **Rev. HISTEDBR**, on-line, Campinas, v. 18, n. 1, p. 212-233, jan./mar. 2018 [75]. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8645867> . Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 30 ago. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm) Acesso em: 19 de jul. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 73, de 24 de fevereiro de 1999. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3627 de 28 de abril de 2004. **Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

CACCIAMALI, Maria Cristina; HIRATA, Guilherme Issamu. A influência da raça e do gênero nas oportunidades de obtenção de renda – uma análise da discriminação em mercados de trabalho distintos: Bahia e São Paulo. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612005000400007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612005000400007). Acesso em: 12 set. 2018.

CAIAC – Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Website. 9 fev. 2005. Disponível em: <http://www.caiac.uerj.br/cotas.html>. Acesso em: 31 maio 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto; JÚNIOR, João Feres. Ação Afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 257-293, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n99/1807-0175-ln-99-00257>. Acesso em: 24 abr. 2019.

CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. Justiça e equidade. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 198, abr./jun, 2013. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p7.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p7.pdf) Acesso: 12 set. 2021.



FERNANDES, Florestan. **O Negro no Mundo dos Brancos**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro 1972.

FRANÇA, Mhardoqueu G. Lima. Ações afirmativas e o princípio da igualdade: cotas para negros em universidades públicas. **Revista Argumenta**, Jacarezinho, n. 13. p. 13-39, 2011. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/download/197/196> Acesso em: 19 jun. de 2018.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 39-62.**

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional, SP**. Volume 21, Número 2, Maio/Agosto de 2017: 183-193. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pee/a/4jvF7L8ncM6QTVKM3TzjdGj/?format=pdf&lang=pt> Acesso: Acesso em: 8 dez. 2020

IOSIF, Ranilce Mascarenhas Guimarães. **Qualidade da educação na escola pública e o comprometimento da cidadania global emancipada: implicações para a situação de pobreza no Brasil**. 2007. 310 p. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2560/1/Tese\\_RanilceMascarenhasGiosif.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2560/1/Tese_RanilceMascarenhasGiosif.pdf). Acesso em: 12 jul. 2017.

NEVES, Angela Vieira; PAIVA, Angela Randolpho; SALVADOR, Andreia Clapp. Ações afirmativas, movimentos sociais e reconhecimento – Estudos contemporâneos. **O Social em Questão**, ano XX, n. 37, jan./abr. 2017. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_37\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20\(2\).pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_37_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20(2).pdf). Acesso em: 22 maio 2019.

OLIVEIRA, Roberto Carlos Fernandes de. **O Sistema de Cotas como expectativa de acumulação de capital econômico: uma questão de cidadania substantiva sob a perspectiva dos Direitos Humanos**. 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Estudos Sociais da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: [http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_FINAL\\_ROBERTO\\_CARLOS.pdf](http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/DISSERTA%C3%87%C3%83O_FINAL_ROBERTO_CARLOS.pdf). Acesso em: 25 out. 2018.

O QUE são ações afirmativas. **Políticas de promoção da igualdade racial (SEPPIR)**. 2017. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas> Acesso em: 10 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Lei nº 3524, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências.



Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/92c5d19ef1ca546032569c40069afa7?OpenDocument>. Acesso em: 6 dez. 2020.

SALES, Augusto dos Santos. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

SANTOS, Ivanir dos. Cotas raciais: vitória memorável no STF. **Revista A Cor do Brasil**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 4, p. 2-5, 2012.

SANTOS, Myrian Sepulveda dos. Ação afirmativa e políticas de cotas: reflexões e críticas. Resenha. **Rev. bras. Ci. Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092015000200181](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000200181). Acesso em: 3 set. 2018

SOUZA, Ana Cláudia Silva de. Sistema de cotas na UERJ: uma abordagem sobre a demanda de inscritos. **Revista eletrônica do vestibular UERJ**, ano 9, n. 25, p. 1-4, out. 2016. Disponível em: [https://www.revista.vestibular.uerj.br/artigo/artigo.php?seq\\_artigo=44](https://www.revista.vestibular.uerj.br/artigo/artigo.php?seq_artigo=44). Acesso em: 8 dez. 2020.

SOUZA, Sérgio da Rocha. O pré-vestibular para negros como instrumento de política compensatória – o caso do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Iolanda de (Org.) **Relações raciais e educação: novos desafios**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 173-191.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do Marco Histórico das Políticas Públicas de Ação Afirmativa. In: UNESCO. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 307-334.

Enviado em: 31/05/2021  
Aprovado em: 02/09/2021