

Artigo

Ações afirmativas e ingresso no ensino superior brasileiro: um breve panorama

*Lucas Sena**

Resumo

Parte da discussão sobre ações afirmativas nasce da reflexão sobre mecanismos que podem ser criados para proporcionar remédios às desigualdades. Assim, apesar da origem estadunidense, o tema foi reivindicado no Brasil, especialmente a partir do contexto de redemocratização. Daquele momento em diante, sobretudo com base na Constituição de 1988 e pelo destaque que a Conferência de Durban deu ao tema anos depois, as ações afirmativas começaram a ser formuladas e implementadas voluntariamente em universidades públicas brasileiras. Levando em consideração esse contexto, o objetivo deste estudo é traçar um panorama do debate sobre ações afirmativas e ingresso no ensino superior brasileiro. Para isso, este artigo está dividido em três subseções: a primeira busca apresentar a origem das ações afirmativas e sua relação com o contexto brasileiro; a segunda foca em abordar o desenvolvimento das ações afirmativas no ensino superior, o debate na mídia e os casos UERJ e UnB; por fim, a terceira traça uma discussão acerca de alguns pontos controversos sobre a política de cotas, como o caso das comissões de heteroidentificação, e de quais são os sujeitos de direito dessa política. Por fim, defende-se a necessidade de ampliação da política como parte das perspectivas futuras.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Políticas públicas. Ensino superior. Cotas. Desigualdades raciais.

Affirmative action and admission to Brazilian higher education: a brief overview

Abstract

Part of the discussion on affirmative action stems from reflecting on the mechanisms that can be created to remedy inequalities. Thus, despite its American origins, the issue was demanded in Brazil, especially in the context of re-democratization. From that moment on, mainly based on the 1988 Brazilian Constitution and the prominence that the Durban Conference gave to the issue years later, affirmative action began to be formulated and implemented voluntarily in Brazilian public universities. Considering this context, this study aims to provide an overview of the debate on affirmative action and admission to Brazilian higher education. To this end, I organize this paper into three subsections: the first seeks to present the origin of affirmative action and its relationship with the Brazilian context; the second focuses on addressing the development of affirmative action in higher education, the debate in the media and the UERJ and UnB cases; finally, the third outlines a discussion about some of the controversial points in the current debate about the

quota policy, such as the case of hetero-identification commissions and who the subjects of the policy are. Finally, it argues for expanding the policy as part of prospects.

Keywords: Affirmative action. Public policies. Higher education. Quotas. Racial inequalities.

* *Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: lucas.sena@usp.br*

Tão particular como a discussão das ações afirmativas nos Estados Unidos (EUA), o debate no Brasil envolve a observação local sobre reparação, diversidade e justiça social, que se apresentam de maneira própria, especialmente pelo complexo tratamento da questão racial em solo brasileiro. Desse modo, apesar de ter utilizado o conceito de *ações afirmativas* surgente nos EUA, o tema ganhou contornos inéditos aqui no país.

O ponto em comum, porém, continuou sendo o fato de que o conceito de ações afirmativas ganhou centralidade na argumentação sobre os mecanismos e ferramentas que poderiam ser criadas para proporcionar remédios às desigualdades, em particular aquelas de cunho étnico-racial. Grande parte dessa centralidade se deu devido à repercussão do tema na opinião pública e na seara política. Principalmente a partir da década de 1980, em pleno contexto de redemocratização, fortaleceu-se a contestação sobre a necessidade de formular e implementar mecanismos de reparação no Brasil. Tal reconstrução da narrativa discursiva tinha origem no movimento negro e em intelectuais que viam a constituinte de 1987-1988 como uma janela de oportunidade para introduzirem a questão racial na nova constituição.

De certa forma, a Constituição de 1988 observou a importância da temática racial, pois introduziu, em seu corpo normativo, algumas demandas históricas por equidade e combate ao racismo¹, o que abriu caminhos para uma construção institucional do assunto. Além disso, a partir do destaque que

a Conferência de Durban, de 2001, deu ao tema do racismo e das desigualdades raciais, as ações afirmativas começaram a ser formuladas e implementadas de forma voluntária em universidades brasileiras. Esse movimento, resultado direto da retomada da importância do tema, gerou controvérsias, impasses e judicialização.

Levando em consideração esse contexto, o objetivo deste estudo é traçar um panorama da discussão sobre ações afirmativas no ingresso ao ensino superior brasileiro. Para isso, divide-se este artigo em três partes: a primeira busca apresentar as ações afirmativas em sua origem nos EUA e o desenvolvimento do tema no Brasil; a segunda foca em abordar o crescimento das ações afirmativas no ensino superior brasileiro, particularmente observando-se o posicionamento da mídia e os casos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade de Brasília (UnB), cuja repercussão trouxe novos delineamentos à questão; por fim, a terceira traça uma discussão acerca de alguns pontos atualmente controversos sobre a política de ações afirmativas. Algumas das controvérsias residem na dificuldade e impasse de definir quem deveria ser beneficiado pelas ações afirmativas - ou seja, quem deveria ser o sujeito de direito da política -, se deveriam ser os mais pobres ou os grupos étnico-raciais; se a autoidentificação/autodeclaração é suficiente; e se os resultados são satisfatórios. Na última parte deste estudo, defende-se a necessidade de ampliação da política de cotas como parte das perspectivas futuras.

1. Evolução das ações afirmativas

1.1 O Cenário Estadunidense

A origem do termo “ação afirmativa” decorre de 1935, quando foi utilizada, nos Estados Unidos, pela primeira vez, em referência aos trabalhadores vítimas de violação de direitos trabalhistas (FERES *et al*, 2018). No entanto, a expressão “ação afirmativa” ganhou notoriedade somente a partir de 1961, quando o então presidente estadunidense John F. Kennedy

emitiu a Ordem Executiva 10925² como instrumento antidiscriminatório nas relações trabalhistas e apoio à luta pelos Direitos Civis naquele país. Em tal momento, o termo “ação afirmativa” ainda não se referia à promoção de garantias reparadoras a grupos e indivíduos discriminados socialmente, definição que passou a possuir anos depois. Naquele contexto, o entendimento acerca do termo se aproximava de um significado voltado à justiça social e à antidiscriminação, mas não fazia alusão à reparação de mazelas do passado.

O entendimento foi se aproximando do argumento da reparação por discriminação histórica em 1965, a partir de um discurso feito pelo presidente Lyndon B. Johnson, na Universidade de Howard. Feres *et al* (2018) ressaltam que, naquela ocasião, embora Johnson não tenha utilizado as expressões “*affirmative action*” e “*substantive equality*”, o discurso estimulou o argumento da igualdade para além do direito formal. Isto é, foi o pontapé para que o conceito de igualdade passasse a ser entendido também a partir da noção de igualdade substantiva, que se tornou um dos fios condutores da argumentação em favor da ação afirmativa. Nesse sentido, expandiu-se a compreensão para abranger as ações afirmativas como mecanismo de reparação pelo passado de discriminação e como sendo uma maneira eficaz de se promover o bem-estar e a justiça social. A fim de materializá-las, uma das formas possíveis seria o direcionamento de políticas especiais a grupos étnico-raciais discriminados.

Nessa direção, a ação afirmativa ganhou o sentido de que se tratava de ações focalizadas que promovessem a discriminação positiva. Diferentemente da discriminação negativa – aquela que provoca consequências danosas e desfavoráveis contra grupos étnico-raciais -, a discriminação positiva encoraja a criação de políticas públicas focalizadas que promovam a igualdade de oportunidades e o bem-estar do grupo discriminado (FERES *et al*, 2018).

No contexto estadunidense, a discriminação positiva, como conceito, teve origem nas décadas de 1950 e 1960, com o *Civil Rights Movement*. A ideia que se fortalecia com esse novo entendimento se baseava na necessidade de formulação de um arcabouço legal que fizesse frente às políticas discriminatórias da dominação branca e do *Jim Crow* (WEISSKOPF, 2004), este último conhecido pelas leis que segregavam brancos e negros em diversos ambientes, como espaços públicos, escolas, transporte público, bairros, entre outros.

Justamente para combater a discriminação negativa contra negros nos EUA, a partir de 1960, foram desenvolvidas políticas governamentais cujo intuito era discriminar a favor (ou positivamente) dos negros, sobretudo para superar a sub-representação negra em diferentes espaços da sociedade, como no mundo do trabalho e na seara educacional (WEISSKOPF, 2004). Tal promoção podia ocorrer em setores específicos, indo desde a constituição de políticas relacionadas ao mercado e aos contratos financeiros, como a oferta de vagas para trabalhadores negros, a oferta de linhas de crédito especiais para determinados grupos marginalizados, como também a reserva de vagas em universidades (WEISSKOPF, 2004).

Em relação à discriminação negativa, outro exemplo muito conhecido é o caso do regime do *apartheid*, na África do Sul, o qual, desde 1948, tornou-se política oficial do Estado sul-africano para estipular a reserva de espaços físicos e sociais considerados de maior *status* social exclusivamente para os brancos. Como resultado dessa discriminação negativa, a sociedade sul-africana foi dividida entre cidadãos brancos, que eram minoria e considerados de maior *status* social, e os demais cidadãos, cuja maioria esmagadora era de origem africana e de outros grupos étnicos. Esses últimos, por conta da política de vidas separadas, eram proibidos de frequentar determinados espaços (FERES *et al*, 2018).

Nos EUA, a ação afirmativa se tornou uma política que tinha como pretensão a promoção de oportunidades iguais para grupos discriminados, sobretudo para remediar as desigualdades do presente. Isso fez com que, durante o período em que ainda estava se consolidando como política em solo estadunidense, a ação afirmativa sofresse alterações legislativas que expandissem sua aplicação para qualquer grupo ou minoria vítima de discriminação, seja por raça, cor, credo ou origem nacional. Por um lado, essa expansão enfraqueceu o argumento centrado na narrativa das consequências da escravidão e discriminação histórica dos negros; e, por outro, tornou a ação afirmativa uma ferramenta reconhecida pela busca por mecanismos de combate às desigualdades. De certa forma, isso ocorreu porque boa parte da discussão se centralizou no argumento da justiça social e na desigualdade do agora, e não do acúmulo ou intersecção entre as injustiças.

Apesar disso, a política de ação afirmativa nos Estados Unidos enfrentou embates judiciais que culminaram no chamamento da Suprema Corte para apaziguar o tema. Em 1978, no julgamento do caso *University of California v. Bakke*, a Suprema Corte declarou inconstitucional a política de ação afirmativa de reserva de vagas para grupos minoritários, mas, ao mesmo tempo, reconheceu que o fator raça poderia continuar a ser utilizado como elemento considerável para o ingresso de discentes nas universidades estadunidenses. A declaração de inconstitucionalidade não impediu que algumas universidades continuassem a aplicar a política para grupos étnico-raciais específicos, especialmente porque, a partir da decisão de 1978, o elemento “diversidade” passou a fazer parte do debate (FERES *et al.*, 2018). Em 2023, porém, a Suprema Corte dos EUA reviu esse entendimento e considerou inconstitucional também a autonomia das universidades para aplicarem fatores de diversidade. Hoje, portanto, a discussão sobre o tema naquele país voltou de forma incisiva à esfera pública, pois a decisão coloca em risco anos de avanços em termos de diversidade racial nas universidades do país.

2. A discussão no Brasil

No Brasil, a expressão “ação afirmativa” ganhou notoriedade após a redemocratização, em especial por conta da atuação, defesa e militância dos movimentos negros, que adotaram o termo “ações afirmativas” para “demandar direitos de maneira organizada e pública” (FERES *et al*, 2018, p. 15). Além disso, os estudos sobre desigualdades sociais e raciais, muito em voga no final do século XX, também estimularam o debate sobre a necessidade de ações afirmativas que pudessem promover remédios legais capazes de reduzir e sanar os resultados das desigualdades.

A despeito de outros países, como os Estados Unidos e a África do Sul, que vivenciaram momentos de discriminação negativa institucionalizada, a construção da identidade brasileira forçava o entendimento nacionalista de elogio à mestiçagem (FERES *et al*, 2018). Essa concepção fortaleceu o entendimento de que, no Brasil, diferentemente de outras nações, havia uma harmonia racial e cultural entre os povos, a qual resultava na ideia de democracia racial. A concepção de democracia racial ganhou destaque a partir de 1933, com a publicação de *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, obra que se tornou clássica por seu otimismo acerca do ambiente social constituído no período colonial brasileiro (BERNADINO, 2002). O pensamento de que o mulato representaria a imagem do Brasil faz parte do que Freyre conceitua como *equilíbrio de antagonismos*, que pode ser explicado como o processo representado pela harmonia de tradições e culturas, o qual, ainda que calcado em tradições antagônicas em momentos anteriores, foi consolidado com harmonioso (FREYRE, 2001 [1933]). Contudo, a harmonia social que justificaria a existência da democracia racial brasileira não se sustentava, pois os negros continuavam excluídos da vida econômica, política e social do país (GOMES, 2005; BERNADINO, 2002).

A superação da ideologia da democracia racial como elemento constitutivo da identidade nacional brasileira passou a ser reivindicada pelos movimentos negros e por intelectuais negros a partir da segunda metade do século XX, pois tal definição possuía muitas contradições e não representava

a realidade social. Então, a democracia racial se tornou mito, pois, além de reiterar a tentativa de se criar um sentimento de unidade nacional, concomitantemente impedia o devido tratamento das mazelas provenientes da discriminação racial e do racismo (SCHWARCZ, 1996; GUIMARÃES, 1999, 2002a, 2002b; SANTOS, 2010; SILVA, 2017).

A questão racial reverberou significativamente a partir das discussões promovidas pela Convenção Nacional do Negro na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A Convenção organizou a discussão “O negro e a Constituinte”, em 1986, que produziu um documento encaminhado ao presidente Sarney e ao Deputado Ulisses Guimarães (GOMES; RODRIGUES, 2018). De forma breve, os principais objetivos desse encontro buscavam ressignificar a participação do negro na história nacional; lutar contra o mito da democracia racial; pensar políticas que pudessem proporcionar igualdade de oportunidades e equidade; proteger quilombos e a cultura negra; e, ainda, criminalizar o racismo (GAY; QUINTANS, 2014). Além desses, ressaltou-se, ainda, a importância de se efetivar a participação política dos negros e de ampliar o acesso aos direitos sociais (THEODORO, 2008; 2014; 2020).

À vista disso, o processo de redemocratização da década de 1980 pode ser considerado determinante para as ações afirmativas no Brasil. Isto porque a Constituição de 1988 não apenas trouxe em seu texto um marco legal para a temática racial, como também contribuiu para a aproximação entre o Estado e o movimento negro (JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012).

Por conseguinte, o final da década de 1980 e a década de 1990 são determinantes para a recepção institucional das políticas de igualdade racial. Em 1995, o Movimento Negro Unificado organizou a Marcha “300 anos de Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida”, em Brasília-DF, para promover o debate sobre as ações afirmativas. O objetivo da marcha era dar visibilidade às demandas raciais e pressionar o governo a criar mecanismos contra o racismo (ALMEIDA, SOUZA, 2013).

A pressão foi tamanha que resultou na formação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), órgão da Presidência da República que dialogaria com os ministérios para a formulação de ações afirmativas. O GTI foi criado em 20 novembro de 1995, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, e tinha como intuito desenvolver políticas de valorização da população negra (SANTOS, 1999). Até aquele momento, o GTI consolidava-se como o mais importante instrumento institucional de interlocução das demandas raciais, que seriam a entrada na agenda política nacional e a formulação de políticas públicas focalizadas. Contudo, diferentemente do que se imaginava, o GTI não colheu resultados significativos e não teve funcionamento regular (SENA; TEIXEIRA, 2019).

Entretanto, a Conferência de Durban, na África do Sul, em 2001, possibilitou ao governo brasileiro uma nova oportunidade de introduzir a agenda racial na discussão política nacional. Durban proporcionou visibilidade à discussão do racismo e da necessidade de políticas públicas de igualdade racial como parte da agenda governamental (SENA; TEIXEIRA, 2019). A discussão ganhou força institucional com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva ao Planalto, em 2002.

Em 2003, as políticas públicas de promoção da igualdade racial ganharam, a partir de mobilizações e articulações feitas pelos movimentos sociais e coletivos negros, uma pasta atuante e com poderes de agenda no Executivo nacional. O nascimento da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) recentralizou de forma efetiva a urgência por políticas de equidade, uma vez que a função do órgão era formular e implementar políticas públicas de equidade racial em todo o território nacional, bem como fazer a interlocução entre as demandas da sociedade civil e o governo.

3. Ações afirmativas no ensino superior: o debate na mídia e os casos UERJ e UnB

O início dos anos 2000 pode ser considerado o momento de efetiva abertura da discussão sobre ações afirmativas no debate público nacional. Em grande parte, a ênfase ao tema se deu por conta da importância da Conferência de Durban, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), entre agosto e setembro de 2001, e que foi fundamental para centralizar o racismo na agenda da mídia (CAMPOS, 2019). Até aquele momento, o histórico do Brasil na construção de políticas de ação afirmativa era praticamente inexistente (BAILEY; FIALHO; PERIA, 2018). No entanto, com a realização do evento, que contou com ampla participação brasileira, o tema começou a ganhar contornos mais significativos, pois muito do que foi discutido ali começou a ecoar de forma a pressionar o governo brasileiro a se empenhar na formulação de políticas públicas focalizadas nas populações negras e indígenas, o que fortaleceu ainda mais o debate acerca de quais medidas deveriam ser tomadas para combater as desigualdades étnico-raciais.

Além da Conferência de Durban, o tema recebeu ainda mais espaço na opinião pública com a implementação de cotas na educação superior e com a defesa feita por organizações e grupos que agiam em prol da questão racial e de classe (BAILEY; FIALHO; PERIA, 2018). A concepção da SEPPIR e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial³, este último em 2010, após atravessar dez anos de tramitação no Congresso Nacional (SILVA, 2012), impulsionaram o tema na esfera pública nacional. Nesse sentido, a atuação concentrada da SEPPIR focou na formulação de normas que valorizassem a identidade e a cultura negras no Brasil, bem como em sugestões de caminhos para a criação de políticas de redistribuição que levassem em conta o recorte racial. Na mesma direção, igualmente cruciais foram a decisão do Supremo Tribunal Federal a favor das cotas na Universidade de Brasília e a aprovação da lei de cotas⁴, em 2012, que teve ampla adesão das universidades públicas no Brasil.

Nesse ínterim, uma parte significativa da discussão estava encabeçada pela formulação da política de cotas e de ações afirmativas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior. O pontapé legislativo sobre esse tema foi a aprovação do Projeto de Lei Estadual nº 3.708, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em 2001. Esse projeto passou a instituir cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negras no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense. Além disso, iniciativas similares foram adotadas na Universidade de Brasília e na Universidade Estadual da Bahia, que introduziram cotas raciais e socioeconômicas (BAILEY; FIALHO; PERIA, 2018; CAMPOS, 2019).

Bailey, Fialho e Peria (2018) descrevem que, entre 2002 e 2009, as ações afirmativas que visavam o ingresso no ensino superior de negros se espalharam rapidamente, principalmente como iniciativas voluntárias de determinadas universidades estaduais, o que, no entanto, não aconteceu com as universidades federais. Nas federais, a introdução de programas de ação afirmativa aconteceu a partir de 2008, com a implementação do Programa Nacional de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Com esse programa em andamento, em 2010, mais de 70% das universidades públicas brasileiras passaram a oferecer algum programa de ação afirmativa, seja por meio de cotas, bônus ou a combinação de ambos (BAILEY, FIALHO E PERIA, 2018).

Com objetivo de discutir os eventos, os procedimentos de categorização e as disputas que transformaram as cotas raciais num tema de debate midiático, Campos (2019) analisa dois dos principais jornais em circulação no Brasil: Folha de São Paulo e O Globo. Ao olhar para a controvérsia das cotas raciais na imprensa brasileira, Campos relata que, até a Conferência de Durban, o interesse midiático pelo tema acompanhava as ambiguidades dos discursos do Governo Federal, o que foi alterado com o *boom* em torno do tema das ações afirmativas e das cotas raciais para ingresso no ensino superior. Como exemplo, o autor explica que, na Folha de São Paulo,

os enquadramentos midiáticos tinham maior proporção de reportagens do que de textos opinativos; já no O Globo, ocorria o contrário, a produção se voltava mais para textos opinativos. A partir de 2001, a despeito de entenderem a importância das ações afirmativas como um instrumento a ser levado em consideração para reduzir as desigualdades, os jornais começaram a cobrir o tema das cotas como uma não alternativa de ações afirmativas para o Brasil. Em um primeiro momento, esses jornais se posicionaram contra a reserva de vagas, mas favorável às ações afirmativas. Quando a discussão passou a ser sobre as cotas raciais no ensino superior, a cobertura da imprensa começou a definir porta-vozes para tratarem a questão e defenderem posições tanto contrárias como favoráveis às cotas (CAMPOS, 2019).

Nota-se que o tema já pairava no ar do debate público desde 1996, ano em que ocorreu a conferência “Multiculturalismo e Racismo: o Papel da 'Ação Afirmativa' nos Estados Democráticos Contemporâneos”, em Brasília (MAIO, MONTEIRO, 2005). O evento tratou do papel da ação afirmativa nos Estados democráticos e contou com a participação do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, cuja presença estimulou a agenda midiática a estabelecer contornos importantes para o fortalecimento do tema.

O destaque ao tema cresceu na década de 2000, apesar de a mídia tratar as cotas como uma alternativa já descartada pelo governo (CAMPOS, 2019). Apesar disso, entre 2007 e 2009, embora houvesse uma diminuição do espaço concedido pelos jornais ao assunto, o tema ecoava de forma crescente na seara política, especialmente como assunto a ser pautado no Poder Legislativo nacional.

Sob essa ótica, Campos (2019) demonstra como os diferentes enquadramentos editoriais adotados por veículos de comunicação da mídia nacional, quando publicavam seus textos, buscavam produzir uma estética irreal de imparcialidade, que era construída não apenas com os espaços reservados para os textos opinativos e reportagens, mas também por meio de como esses veículos administravam o espaço do debate opinativo. Desse modo, as clivagens opinativas de cada jornal elegiam grupos específicos como porta-

vozes da opinião pública. É dessa forma que a estética da imparcialidade, na realidade, era desempenhada de forma parcial sobre determinados assuntos, com opiniões já estabelecidas e reforçadas pelos colunistas e porta-vozes. Campos (2019) argumenta ainda que, quando comparados, ambos os jornais construíram uma estética de imparcialidade de modo diferente. Apesar de ter sido contrária às ações afirmativas, a Folha administrou seu espaço de forma favorável ao tema. Em relação ao O Globo, apesar de ter se posicionado contrário às ações afirmativas, ele tenta se localizar como lido por pessoas que compartilham o mesmo pensamento (CAMPOS, 2019).

Ao avaliar empiricamente o sistema de cotas da UERJ, considerada pioneira na implementação de ações afirmativas no nível estadual, Souza (2012) destaca que, entre 2003 e 2009, a UERJ não apenas expandiu as ações afirmativas, como também ampliou as modalidades de aplicação dessas ações, implementando, além das cotas, o sistema de bônus e o acréscimo de notas e vagas. Esses mecanismos estimulam a expansão das ações afirmativas por meio da amplificação das chances de ingresso de pretos e pardos na universidade. Assim, enquanto as cotas são mecanismos de reserva de vagas que podem ter diferentes grupos focais, o sistema de bonificação aumenta a pontuação de alunos cotistas de um grupo focal determinado – neste caso, os da rede pública -, seja de forma fixa ou percentual; já o acréscimo de vagas ocorre quando se criam vagas para além daquelas que foram ofertadas no vestibular para atender diretamente os candidatos cotistas (SOUZA, 2012).

O sistema de cotas na UERJ beneficia candidatos negros, estes independentemente da escola onde cursaram o ensino médio, e candidatos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, sem distinção do fator raça/cor. À vista disso, Souza (2012) pontua que há repercussões sobre eficiência e equidade dos sistemas educacionais que impactam na aplicação das cotas. Em primeiro lugar, existem limitações que podem ocorrer entre os candidatos de escolas públicas menos prestigiadas e mais precárias. Neste aspecto, a desigualdade limita também as oportunidades educacionais de quem tenta ingressar na universidade a partir desses locais de acentuada

precariedade, gerando impactos até mesmo na igualdade de oportunidade. Atrelado a isso, em segundo lugar, Souza chama atenção à eficiência do sistema de cotas, aspecto, para ele, relacionado aos benefícios que o sistema pode gerar à sociedade. Esse aspecto pode ser analisado por elementos tais quais o modo como é feita a reserva de vagas, que na UERJ é definido por lei estadual e pode ser considerada um tanto rígida, e o desempenho dos candidatos, este último considerando-se sua origem social e o sistema de cotas (SOUZA, 2012).

Em vista disso, as ações afirmativas são entendidas como vantagens que candidatos recebem para o ingresso no ensino superior. No caso da UERJ, em relação ao desempenho dos candidatos, nota-se uma grande importância do ambiente familiar, seja por causa da renda familiar ou da escolaridade dos pais, assim como das carreiras que os candidatos escolhem. A renda familiar impacta no apoio aos estudos e, conseqüentemente, facilita o desenvolvimento cognitivo para que o candidato se destaque mais no vestibular. (SOUZA, 2012)

Além da UERJ, a Universidade de Brasília (UnB) também é considerada pioneira na implementação de cotas raciais para o ingresso na universidade. A UnB foi a primeira universidade federal a adotar o sistema de cotas raciais, em 2004, após uma série de discussões e diálogos internos sobre o tema. Naquela ocasião, implementou-se uma reserva de 20% das vagas para candidatos negros. (VELLOSO; CARDOSO, 2011)

Na UnB, a reserva de vagas possibilitou novos contornos à discussão nacional. Segundo Campos (2019), isso se deve a três motivos: primeiro, por conta de sua autonomia administrativa, a UnB foi a primeira universidade federal a implementar um sistema de cotas, o que poderia ser visto como um precedente para outras instituições federais; em segundo lugar, a UnB está localizada no centro do poder político brasileiro, o que a torna “fonte de subsídios para as decisões políticas nacionais” (CAMPOS, 2019, p. 139); e, em terceiro lugar, haja vista o modelo de cotas implementado na UnB, o qual

previa uma comissão sigilosa composta por membros advindos das Ciências Sociais, do movimento negro e dos discentes, a UnB se transformou no principal alvo da opinião pública a respeito do tema (CAMPOS, 2019).

Justamente pela sua grande repercussão na mídia e na opinião pública, o sistema de cotas na UnB sofreu diversas críticas de opositoristas às ações afirmativas, o que culminou na impetração, pelo Partido Democratas, em 2009, de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF). Conhecida apenas como ADPF 186, seu objetivo era fazer com que a Corte considerasse inconstitucional o programa de reserva de vagas da UnB. No entanto, após dois anos de discussões e audiências públicas, em abril 2012, o STF decidiu pela constitucionalidade do programa de cotas na UnB (BRASIL, 2012; GODOI; SANTOS, 2021).

A decisão favorável do Supremo foi unânime e considerou que a constitucionalidade de tal medida estava de acordo com preceitos fundamentais, pois se tratava de um caso de visível e necessária reparação histórica e justiça compensatória, social e redistributiva (GODOI; SANTOS, 2021).

Quatro meses após a decisão do STF, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.711/2012, a qual determinou reserva de 50% das vagas nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico a egressos de escola pública. De acordo com a lei, a implementação da reserva deve levar em consideração uma proporção mínima de autodeclarados pretos, pardos, indígenas e de pessoas com deficiência (BRASIL, 2012; GODOI; SANTOS, 2021). A lei de cotas de 2012 se tornou o marco legal para as ações afirmativas no ingresso ao ensino superior no Brasil. Consequentemente, o ano de 2012 é também lembrado como central na história das ações afirmativas no país (GODOI; SANTOS, 2021), pois foi o ano da decisão do Supremo a favor das cotas raciais e da elaboração da norma que estabeleceu a implementação das cotas nas universidades federais.

À guisa de conclusão: algumas controvérsias e perspectivas futuras

Desde o início da discussão no Brasil, o debate público sobre as ações afirmativas tem se mostrado controverso. Dentre muitas razões possíveis, isto ocorre porque o tema gera desconforto entre aqueles contrários ao desenvolvimento de mecanismos reparadores das desigualdades étnico-raciais e, atualmente, o assunto tem gerado dissenso também entre os apoiadores. Algumas das controvérsias estão relacionadas a quem deveria ser beneficiado com as ações afirmativas; se deveriam ser os mais pobres ou os grupos étnicos; se a autoidentificação é suficiente; e se os resultados são satisfatórios (CAMPOS, 2019; SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020). Apesar das controvérsias, as crescentes pesquisas acadêmicas sobre a temática continuam a demonstrar que as ações afirmativas geram mais resultados positivos do que negativos e que não há diferença no desempenho dos discentes cotistas em relação aos não-cotistas (WALTENBERG; MENDES JÚNIOR, 2015; QUEIROZ *et al*, 2015; VALENTE; BERRY, 2017).

Acerca de quem deveria ser beneficiado pelas ações afirmativas, a lei de cotas de 2012 trouxe uma resposta jurídica a essa dúvida. A Lei nº 12.711/2012 definiu que não apenas negros teriam acesso aos programas de cotas universitárias, mas também brancos de baixa renda e brancos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas seriam beneficiados. A opção do legislador consolidou na norma o entendimento de que as desigualdades sociais se colocam em via de paridade, quando se trata de ingresso à universidade, com o aspecto cor/raça. Contudo, Lima e Prates (2015) destacam que a situação social dos negros, apesar de terem passado por transformações significativas nos anos 2000, é um atributo que deve ser tratado com importância para o entendimento das desigualdades. Segundo apontam, é preciso considerar o processo cumulativo de desvantagens socioeconômicas ao qual as populações negras foram acometidas e que ainda geram inúmeros resultados danosos. Esse processo une raça e classe e faz com

que a discriminação ao negro tenha resultados mais agravantes quando analisada a situação desses grupos e as experiências individuais e coletivas por que passaram (LIMA; PRATES, 2015).

Outro ponto que gera controvérsia e que tem se tornado um dilema é o tema da autoidentificação racial, que atravessa o assunto a respeito das comissões de heteroidentificação. As comissões de heteroidentificação estão presentes no debate das ações afirmativas desde o início da implementação das cotas nos anos 2000. Tais comissões exercem o papel de verificar a autodeclaração racial do indivíduo que se diz apto a usufruir da política - isto é, busca localizar os sujeitos da política. Até 2012, não havia um processo hegemônico de aplicação das ações afirmativas nas instituições de ensino, o que acarretava num processo heterogêneo de implementação. Ou seja, com a ausência de parâmetros jurídicos e de experiências de referência, cada instituição de ensino que aderira às ações afirmativas escolhia seu próprio método de aplicação (SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020).

Em 2007, o escândalo formado ao redor do caso dos gêmeos da UnB fez aumentar ainda mais a tensão sobre o assunto. Naquele momento, a UnB aplicava um modelo de autoidentificação racial que passava por um processo de verificação e confirmação por uma banca de heteroidentificação. No caso dos gêmeos, a polêmica se configurou porque, na análise de fotografia realizada pela universidade, embora fossem gêmeos idênticos, um foi considerado apto e o outro teve seu ingresso indeferido pela comissão de heteroidentificação. A repercussão negativa do caso produziu uma onda de desqualificação e rejeição por parte de muitas universidades e parcela da opinião pública a respeito da reserva de vagas (SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020). Em 2024, novos casos de indeferimento racial ganharam destaque na mídia, o que confirma a atualidade da discussão. O mais comentado foi a respeito de um estudante que perdeu a vaga no curso de medicina da Universidade de São Paulo (USP), pois não foi considerado “pardo” pela banca julgadora⁵. O caso foi judicializado e seus desdobramentos repercutiram de modo a reforçar ainda mais as controvérsias sobre o tema.

A despeito da lei de 2012, sua redação não apresentava um sistema definido de verificação, mas trazia a expressão “autodeclarados”. Assim, embora houvesse uma lei que regulamentasse a aplicação das ações afirmativas, restava uma lacuna jurídica quanto ao critério a ser utilizado na implementação da política. O resultado disso foi que algumas instituições interpretaram que o critério deveria ser apenas a autodeclaração, enquanto outras realizavam a verificação racial por meio de comissões de heteroidentificação, restando comprovada a dificuldade no estabelecimento de critérios objetivos para a averiguação de quem de fato deveria ser sujeito de direito da política e a falta de entendimento sobre o que deveria ser avaliado pelas comissões. O suporte jurídico para que houvesse a formação e implementação das comissões pelas universidades começou a ser construído a partir de 2014, motivado por uma série de denúncias de fraude das cotas raciais, judicializações e por pressões de discentes, movimentos negros e Ministério Público (SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020; MIRANDA; SOUZA; ALMEIDA, 2020)

Naquele ano, a promulgação da Lei nº 12.990/2014 serviu de recomendação para que as universidades começassem a formar comissões de heteroidentificação, uma vez que a lei de 2014 passou não apenas a reservar vagas para candidatos pretos, pardos e indígenas nos certames da Administração Pública Federal, como, ainda, previu a punição do candidato que eventualmente fraudasse a autodeclaração. (BRASIL, 2014; SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020)

Em 2016, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Recomendação nº 41, sugeriu que os membros do Ministério Público acompanhassem a implementação da política de ações afirmativas em vestibulares e concursos públicos, bem como que a autodeclaração possuía limitações relacionadas ao pertencimento étnico-racial. Nesse sentido, a posição defendida pelo órgão foi a de que as autodeclarações deveriam ser complementadas por mecanismos de verificação de autenticidade das

informações nelas contidas, sobretudo para que houvesse a contenção de casos de fraudes. (BRASIL, 2016; SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020; MIRANDA; SOUZA; ALMEIDA, 2020)

Tendo em vista esse imbróglio e o conseqüente surgimento de uma eventual insegurança jurídica nas avaliações de heteroidentificação, Silva, Cirqueira e Rios (2020) analisam como a regulamentação das cotas raciais tem se revelado uma tecnologia social fundada na suspeição sistemática, em especial de pardos, e no ressurgimento de critérios fenotípicos como legítimos para a verificação racial dos candidatos cotistas. Segundo os autores, existe um ponto de tensão no debate sobre autoidentificação a respeito do fenótipo, o qual acomete quase exclusivamente a figura do pardo. Miranda, Souza e Almeida (2020) chamam de *desafio de ser pardo* a confusão constituída em torno dessa identidade racial. Para eles, esse desafio decorre de uma confusão produzida e institucionalizada por decisões administrativas do Estado e dos efeitos que as políticas de identidade tiveram no Brasil, principalmente destacando o mito da democracia racial e o escanteamento das identidades negras.

De forma correlata, Silva, Cirqueira e Rios (2020) chamam atenção ao desafio de localizar o pardo no meio das polêmicas de fraude e de autoidentificação, sobretudo por possuírem fenótipos menos presentes do que pessoas cuja pele se aproxime de tons mais escuros. Apesar de reconhecerem a importância da autodeterminação, os estudiosos pontuam a necessidade de adoção de critérios objetivos para a verificação e confirmação da autodeclaração, sobretudo para barrar e evitar fraudes nos certames. Na mesma direção, reconhecem que boa parte dessas polêmicas envolvendo o pardo advém de uma confusão produzida institucionalmente pelo Estado. Portanto, o que deveria estar sendo discutido era a ampliação de mecanismos de garantia de direitos e não a centralização de argumentos coloristas que hierarquizam os negros e diferenciam privilégios. (SILVA; CIRQUEIRA; RIOS, 2020)

Conforme previa a Lei nº 12.711/2012, o Congresso Nacional avaliou, em 2023, a lei de cotas, seus resultados e aplicação, e decidiu, após ampla discussão, pela continuidade da política pública. Como observado pela literatura utilizada neste estudo, as ações afirmativas trazem ganhos positivos para toda a sociedade, ajudam a combater as desigualdades e melhoram a condição de vida do brasileiro, especialmente do sujeito de direito alvo da política.

Então, igualmente importante é pensar a sua expansão para outros espaços de produção de saber – no caso, para a pós-graduação. Assim, em 2016, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria Normativa nº 13, determinou que as instituições federais apresentassem propostas de inclusão de pretos, pardos e indígenas nos programas de pós-graduação (BRASIL, 2016), o que foi um passo importante no ingresso do tema na agenda decisória da Capes⁶ e do MEC (VENTURINI, 2021). Por ser uma Portaria ministerial, contudo, a norma administrativa não tinha eficácia de lei e não vinculava a obrigatoriedade de aplicação. Na prática, apesar de importante, a norma resultou em pouca adesão dos programas de pós-graduação. Como explicou Venturini (2019), somente 25% das universidades públicas adotavam ações afirmativas na pós-graduação em 2017. As justificativas para a não adoção da reserva de vagas decorria do temor dos programas de terem suas avaliações junto à Capes prejudicada; argumento similar àquele contrário às cotas do início da década de 2000, que se baseava no possível prejuízo intelectual ao ambiente universitário.

Na redação da Lei nº 12.711/2012, havia a previsão legislativa de implementação das cotas para o ingresso nos cursos de graduação nas universidades e instituições federais de ensino. Entretanto, em novembro de 2023, a lei de cotas foi reformada de modo a garantir que as instituições federais de ensino possam desenvolver ações afirmativas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência (PcD) em seus programas de pós-graduação *stricto sensu* (BRASIL, 2023). Tal mudança é um avanço significativo, mas esbarra em entraves legais e problemas típicos do

federalismo. Em relação aos entraves legais, o próprio artigo que altera a redação anterior da norma enfatiza a autonomia universitária, o qual é elemento indiscutível quando se trata das instituições de ensino superior no Brasil. Em termos práticos, significa dizer que a autonomia das universidades faz com que a lei somente seja aplicada se for adotada por cada instituição, não havendo uma vinculação automática a partir da redação da lei. Outro fator também interessante para a análise diz respeito ao federalismo brasileiro. A lei de cotas é uma norma federal que se aplica diretamente às instituições federais de ensino, mas pode servir de base para outros níveis de governança dentro da federação. Assim, o avanço trazido pela alteração de 2023 pode também estimular a abertura da discussão nas universidades estaduais, visto que dependem de políticas institucionais específicas ou de legislações estaduais na mesma direção.

Como pontuam Godoi e Santos (2021), a necessidade de cotas na pós-graduação não somente enfatiza a necessidade de pluralidade e diversidade neste nível de formação; mas estão intimamente ligadas ao dilema da intelectualidade negra, o qual se relaciona à constante exclusão institucional do saber produzido por intelectuais negros. A ausência de mecanismos que garantam a entrada de pessoas negativamente racializadas⁷ na pós-graduação fortalece novas dinâmicas de racismo institucional, que impede, desta vez com argumentos ainda mais sofisticados, o ingresso desses sujeitos nos espaços de construção de saber acadêmico. Porém, sem tal presença, não há intelectualidade possível que permita a construção de saber para além do que produz a branquitude.

Por fim, ainda que não tenha a qualidade de resolver todos os problemas de exclusão étnico-racial e ausência de diversidade na pós-graduação, a inserção das cotas no ingresso da pós-graduação deve ser entendida como uma medida urgente de reparação e de promoção da igualdade de oportunidades. Nesse sentido, é preciso reconhecer que a pós-graduação se consolidou como um espaço de constante disputa e de poder, no qual o monopólio do saber, que se faz branco e hegemônico, incorre em uma

herança racista de exclusão das epistemologias negras e indígenas, mas não apenas. A exclusão perpassa, ainda, a presencialidade de pessoas negativamente racializadas tanto no ensino superior em geral, como especificamente na pós-graduação. Assim, tal qual as cotas na graduação, a reserva de vagas na pós-graduação pode servir para promover a representatividade substantiva, que está intimamente ligada à igualdade de oportunidades e à igualdade material. Isto é, servirá como mecanismo de combate às discriminações negativas que se perpetuaram no ambiente acadêmico e de produção de saber.

Para trabalhos futuros, pretende-se analisar a correlação entre representação substantiva e igualdade de oportunidades, discussão que se coloca relevante dada a complexidade do debate atual sobre representatividade, diversidade e política. Além disso, outra possibilidade de expansão deste estudo é a observação de como se deu a difusão da implementação das ações afirmativas nas universidades brasileiras, a análise de seus instrumentos, bem como a observação da relação entre burocracia e a implementação da política, e o papel do ativismo na construção das ideias que circundam o tema.

Lucas Sena é Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP/USP), na linha de pesquisa políticas públicas.

Contato: lucas.sena@usp.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8883541341962196>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1444-1347>

Artigo recebido em: 10/04/2024

Aprovado em: 13/06/2024

Como citar este texto: SENA, Lucas. Ações afirmativas e ingresso no ensino superior brasileiro: um breve panorama. **Perspectivas Sociais**, Pelotas, vol. 10, nº 02, p. 58-84, 2024.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Virítiana Aparecida de; SOUZA, Nelson Rosário de. Trajetória dos argumentos sobre as ações afirmativas: da Marcha Zumbi dos palmares à conferência de Durban. **Sociologias Plurais**, v.1, n. 2, p. 271-290, 2013.

BAILEY, Stanley; FIALHO, Fabrício; PERIA, Michelle. Support for Race-Targeted Affirmative Action in Brazil.” **Ethnicities**, 2018.

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos afro-asiáticos**, v. 24, n. 2, p. 247-273, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186, Relator: Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 26 abr. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=AD PF%20186&base=baseAcordados>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 13, de 11 de maio de 2016. Determina que as instituições federais apresentem propostas de inclusão de pretos, pardos e indígenas nos programas de pós-graduação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 90, p. 22, 12 maio 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22945281/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-22945213. Acesso em: 13 junho de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n. 41, de 21 de junho de 2016. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMEN DAO_41.pdf. Acesso em: 10 junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14723.htm#art2. Acesso em: 09 de junho de 2024.

CAMPOS, Luiz Augusto. **Em Busca do Público: a controvérsia das cotas raciais na imprensa**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica; VENTURINI, Anna. 2018. **Ação Afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global, 2001.

GAY, Antonia; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Movimento negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal Brasileira**. 2014 (mimeo)

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, 2021.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: Ricardo Henriques. (Org.). **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal no. 10.639/03**. Brasília: SECAD/MEC, 2005.

GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA: A QUESTÃO RACIAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 928-945, 2018.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002a.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Democracia racial. **Cadernos Penesb, Niterói**, n. 4, p. 33-60, 2002b.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

JÚNIOR, João Feres; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, 2012.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades Raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, Marta. (org.). **Trajetórias das Desigualdades no Brasil**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: UNESP, 2015.

MIRANDA, Ana Paula; SOUZA, Rolf; ALMEIDA, Rosiane. “Eu escrevo o quê, professor(a)?”: notas sobre os sentidos da classificação racial (auto e hétero) em políticas de ações afirmativas. **Revista de Antropologia**, v. 63, n. 3. 2020.

MAIO, Marcos Chor; MONTEIRO, Simone. Tempos de racialização: o caso da saúde da população negra no Brasil. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 12, p. 419-446, 2005.

QUEIROZ, Zandra Cristina Lima Silva *et al.* A lei de cotas na perspectiva do desempenho acadêmico na Universidade Federal de Uberlândia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 96, n. 243, p. 299-320. 2015.

SANTOS, Helio. **Os negros e o governo FHC**. Folha de São Paulo, São Paulo, Sexta-feira, 05 de Fevereiro de 1999.

SANTOS, Sales Augusto dos. Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial, Questão Racial, Mercado de Trabalho e Justiça Trabalhista. **Rev. TST**, Brasília, vol. 76, nº 3, 2010.

SCHWARCZ, Lilia. Usos e abusos da mestiçagem e da raça no Brasil: uma história das teorias raciais em finais do século XIX. In **Afro-Ásia**, 18, p. 77-101, 1996.

SENA, Lucas; TEIXEIRA, Graziela Dias. **Negação e Reconhecimento: As Políticas Públicas De Promoção Da Igualdade Racial e a Agenda Racial Brasileira**. EnAPG, 2019.

SILVA, Ana Claudia; CIRQUEIRA, Diogo; RIOS, Flávia. Ações Afirmativas e Formas de Acesso no Ensino Superior Público: o caso das comissões de heteroidentificação. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 39, n. 2, p. 329-347. 2020.

SILVA, Tatiana Dias. **O estatuto da igualdade racial**. No. 1712. Texto para Discussão, 2012.

SILVA, Vanessa Patrícia Machado. **O Processo De Formação Da Lei De Cotas E O Racismo Institucional No Brasil**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2017.

SOUZA, Alberto de Mello. Desempenho dos candidatos no vestibular e o sistema de cotas na UERJ. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 20, n. 77, p. 701-724, 2012.

THEODORO, Mário. Dez anos de Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil: o que aprendemos? In: Jorge Abrahão de Castro; Marcio Pochmann. (Org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Perseu Abramo, 2020.

THEODORO, Mário. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 205–219, 2014.

THEODORO, Mário (org). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

THEODORO, Mário. Exclusão ou inclusão precária? O Negro na sociedade brasileira. **Inclusão Social**, Brasília, v. 3, n° 1, p. 79-82, 2008a.

THEODORO, Mario. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**. Vol. 8, n° 1, p. 205-219, 2014.

UNITED STATES. Department of Labor. Office of Federal Contract Compliance Programs. Executive Order 11246 - History. *Sd.* Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/ofccp/about/executive-order-11246-history#:~:text=On%20March%206%2C%201961%2C%20shortly,without%20regard%20to%20their%20race%2C>. Acesso em: 09 de junho de 2024.

VALENTE, Rubia; BERRY, Brian. Performance of Students Admitted through Affirmative Action in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 52, n. 1, p. 18-34, 2017.

VELLOSO, Jacques; CARDOSO, Claudete. Um quinquênio de cotas: as chances de ingresso de negros na Universidade de Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 231, 2011.

VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão. 2019. 320 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VENTURINI, Anna Carolina. Políticas de inclusão na pós-graduação: Os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016. **Novos estudos CEBRAP**, v. 40, n. 2, p. 261–279, 2021.

WALTENBERG, Fábio; MENDES JÚNIOR, Alvaro. Políticas de Cotas não Raciais Aumentam a Admissão de Pretos e de Pardos na Universidade? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 44. 2015.

WEISSKOPF, Thomas E. **Affirmative Action in the United States and India**. 2004.

Notas

¹ Alguns exemplos são: o reconhecimento constitucional às terras quilombolas e a criminalização do racismo, presentes respectivamente nos art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC) e 5º, XLII, da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988)

² A emissão desta Ordem Executiva criou o *President's Committee on Equal Employment Opportunity*, que serviu para introduzir o termo “*affirmative action*” como mecanismo antidiscriminatório no ambiente de trabalho, especialmente porque também agia de modo a fiscalizar a efetividade de sua implementação. (UNITED STATES, *Scd*)

³ Lei nº 12.288/2010.

⁴ Lei nº 12.711/2012.

⁵ G1. **Jovem matriculado com cota perde vaga de medicina na USP por não ser considerado pardo**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/itapetininga-regiao/noticia/2024/03/01/jovem-matriculado-com-cota-perde-vaga-de-medicina-na-usp-por-nao-ser-considerado-pardo.ghtml>>. Acesso em 08 junho de 2024.

⁶ Sigla para Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

⁷ Utilizo a expressão pessoas negativamente racializadas para referir-me ao entendimento racial socialmente construído sobre determinados corpos. Em um contexto como o brasileiro, todas as pessoas são racializadas, mas a racialização não é uma experiência neutra. Pelo contrário, é um processo que, para alguns, resulta em discriminação, marginalização, violência e oportunidades reduzidas, o que impacta de forma desigual grupos específicos, como pessoas negras e indígenas. Dessa forma, o uso do termo “negativamente” ressalta essa dimensão das opressões raciais e indica que a racialidade atribuída a esses sujeitos não gera efeitos positivos, mas sim consequências negativas socialmente constituídas e marcadas por desigualdades estruturais.