

## **COTAS PARA PESSOAS NEGRAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA LUTA CONSTANTE**

*QUOTAS FOR BLACK PEOPLE IN HIGHER EDUCATION: A CONSTANT STRUGGLE*

*CUOTAS PARA NEGROS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA LUCHA CONSTANTE*

Delton Aparecido Felipe

E-mail: [ddelton@gmail.com](mailto:ddelton@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3637-0401>

Claudia Guedes Araujo Silva

E-mail: [guedes.araujo@unifesp.br](mailto:guedes.araujo@unifesp.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3272-5519>

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados da investigação acerca do tratamento dado pelas Casas Legislativas (Congresso Nacional e Senado) ao tema da revisão da Lei de Cotas para ingresso nas Instituições Federais de Educação Superior (Lei 12.711/2012), com ênfase na reserva de vagas para pessoas negras. Foi adotado o referencial do Direito Antidiscriminatório na concepção de Moreira (2020). Este é um estudo qualitativo que aplica a Análise Temática de Conteúdo para analisar os documentos selecionados, a saber, Projetos de Lei em tramitação nas referidas Casas Legislativas entre os anos de 2019 e 2023 que versam sobre a reserva de vaga na educação superior para a população negra. A partir da análise verificou-se que 31% dos Projetos de Lei restringiam o direito à educação superior dessa população, questionando, negando ou inviabilizando a raça como categoria social. A relação entre raça e desigualdade permanece negada pelos contrários às cotas para pessoas negras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cotas. Lei 12.711/2012. Projetos de Lei. Direito antidiscriminatório.

### **ABSTRACT**

This article aims to present the results of the investigation into the treatment given by the Legislative Houses (National Congress and Senate) to the topic of reviewing the Quota Law for accessing Federal Institutions of Higher Education (Law 12,711/2012), with an emphasis on reservation of vacancies for black people. The Anti-Discrimination Law framework was adopted in the conception of Moreira (2020). This is a qualitative study that applies Thematic Content Analysis to analyze selected documents, namely, Bills being processed in both the Legislative Houses between the years 2019 and 2023 that deal with the reservation of places in higher education for black population. From the analysis it was found that 31% of the Bills restricted the right to higher education of this population, questioning,

denying or making race unfeasible as a social category. The relationship between race and inequality remains denied by those opposed to quotas for black people.

**KEYWORDS:** Quotas. Law 12.711/2012. Bills. Anti-discrimination Law.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar los resultados de la investigación sobre el tratamiento dado por las Cámaras Legislativas (Congreso Nacional y Senado) al tema de la revisión de la Ley de Cuotas para el acceso a las Instituciones Federales de Educación Superior (Ley 12.711/2012), con énfasis en la reserva de plazas para personas de raza negra. El marco de la Ley Antidiscriminación fue adoptado en la concepción de Moreira (2020). Se trata de un estudio cualitativo que aplica Análisis de Contenido Temático para analizar documentos seleccionados, a saber, Proyectos de Ley en tramitación en ambas Cámaras Legislativas entre los años 2019 y 2023 que abordan la reserva de plazas en la educación superior para la población negra. Del análisis se encontró que el 31% de los Proyectos de Ley restringieron el derecho a la educación superior de esta población, cuestionando, negando o inviabilizando la raza como categoría social. La relación entre raza y desigualdad sigue negada por quienes se oponen a las cuotas para los negros.

**PALABRAS-CLAVE:** Cuotas. Ley 12.711/2012. Proyectos de Ley. Ley Antidiscriminación.

## INTRODUÇÃO

Em 29 de agosto de 2022, a Lei Federal nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, completou dez anos de vigência. O dispositivo jurídico normatizou a constitucionalidade das ações afirmativas para o ingresso na Educação Superior da rede federal de ensino, ao garantir a reserva de 50% das vagas nas Universidades e Institutos Federais a estudantes oriundos de escolas públicas. Entre estes estudantes, foram contemplados também aqueles provenientes de famílias com renda per capita de até 1,5 salários-mínimos, os autodeclarados negros e indígenas e em 2016, as pessoas com deficiência.

A despeito das inúmeras controvérsias presentes em debates e estudos realizados sobre os efeitos das cotas raciais como estratégia de inserção de uma parcela da população brasileira em espaços historicamente negados a ela, acompanhamos ano após ano a crescente entrada de pessoas negras nas universidades públicas brasileiras (Senkenvics; Mello, 2019). Este crescimento foi fruto direto da mobilização e da agência política do movimento negro brasileiro e de outros atores sociais que lutam pela democratização efetiva da Educação Superior. Para compreender o movimento que levou à presença de um maior número de pessoas negras nas instituições superiores de educação, é preciso retornar ao início deste século.

Desde o ano de 2001, é crescente o número de universidades e outras instituições de Educação Superior, públicas e privadas, tanto no âmbito municipal, como estadual e federal, que passou a utilizar o critério racial como um demarcador político para seleção de estudantes.

As cotas raciais, para além de ampliar a presença de pessoas negras nas universidades, têm se mostrado condição fundamental para a promoção da justiça curricular (Gaudio e Passos, 2021) e de de(s)colonização do imaginário social e transformação das universidades brasileiras (Gomes, 2021).

No entanto, nesses mais de 20 anos de existência, as contendas em torno das ações afirmativas destinadas à população negra expuseram inúmeros argumentos e convicções contrários a essa política: desde a suposta democracia racial, o mérito acadêmico, até a ilegalidade e inconstitucionalidade da política. Estes dois últimos argumentos contrários às cotas raciais levaram o Partido dos Democratas (DEM) a ajuizar uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186/2012, requerendo a inconstitucionalidade das cotas em razão de um caso específico que ocorreu na seleção de discentes por critério racial na Universidade de Brasília (UnB).

O DEM, por meio da ADPF 186/2012, alegou que a adoção do critério racial para seleção de estudantes na universidade era inconstitucional por ferir os seguintes artigos da Constituição Federal (Brasil, 1988): 1º, caput e inciso III; 3º, inciso IV; 4º, inciso VIII; 5º, incisos I, II, XXXIII, XLII, LIV; 37, caput; 205; 207, caput; e 208, inciso V. Na alegação, o partido argumentou que a decisão da UnB feria o princípio da igualdade, já que “a discriminação supostamente existente no Brasil é uma questão social e não racial” (STF, 2012, p. 6). Os 11 Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), à época, por decisão unânime, julgaram improcedente a ADPF 186/2012 e argumentaram que as cotas raciais reforçam o compromisso do Estado Brasileiro com a construção da igualdade material e simbólica estabelecida desde a Constituição de 1988.

Destacamos aqui um trecho do voto do relator da referida ADPF, Ministro Ricardo Lewandowski (2012, p. 5), em que afirma:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estas certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

Como se pode ler, o voto do ministro Lewandowski chama a atenção para a necessidade de superação das desigualdades decorrentes de situações históricas particulares, abrindo espaço para elaboração de leis que incentivem a reparação de aspectos discriminatórios, os quais

impediram o acesso de pessoas pertencentes a diversos grupos sociais às mais diferentes oportunidades, como ocorreu com a população negra e indígena no Brasil.

O reconhecimento da constitucionalidade das ações afirmativas para a educação superior foi normatizado por meio da Lei 12.711/2012, a avaliação de seus efeitos e a sua revisão estavam previstas para ocorrer 10 anos após sua promulgação, no ano de 2022.

Em virtude de um ambiente político pouco favorável à revisão da Lei, considerados os ataques constantes do governo do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, às Instituições públicas de Educação Superior e à sua comunidade acadêmica, parte considerável de educadores, estudantes e da população em geral ficou apreensiva em dar andamento ao processo de revisão da Lei de Cotas e evitou pautar o debate nas casas legislativas em 2022.

Foi apenas depois de passadas as eleições presidenciais, com o retorno de um governo progressista e favorável às ações afirmativas que o debate sobre os ajustes necessários à lei pôde ser instalado na Câmara Federal ainda que a composição das casas legislativas tenha permanecido conservadora e mais à direita no espectro político.

Este trabalho investiga o conteúdo dos Projetos de Lei em tramitação nas duas casas legislativas federais (Senado e Câmara dos Deputados) que versam sobre cotas para ingresso na Educação Superior. Analisaremos detidamente os que visam incidir no direito da população negra ao acesso a esse nível educacional.

A legislação de um país compõe uma fração do ordenamento jurídico que, no Brasil, tem histórica e cotidianamente sido exercida em prejuízo da população negra e indígena (Amparo, 2021). O Direito Antidiscriminatório (Moreira, 2020) é um importante instrumento de concretização da justiça racial e étnica, por oferecer parâmetros a partir dos quais podemos identificar padrões de discriminação racial e étnica e verificar a efetividade de ações antidiscriminatórias que têm como objetivo a efetiva participação democrática das ditas minorias nos direitos constituídos.

O direito antidiscriminatório compreende então um aparato teórico, um corpo de normas jurídicas, precedentes jurisprudenciais medidas legislativas e políticas públicas necessárias para a consecução de um programa de transformação social presente nos textos constitucionais das democracias contemporâneas. Ele está estruturalmente relacionado com o objetivo de construção de uma sociedade justa na qual as pessoas possam ter direito aos meios necessários para poderem viver de forma digna (Moreira, 2020, p.26).

Ao analisarmos os Projetos de Leis que visam propor alterações na Lei 12.711/2012, em especial as que afetam o caráter cor/raça desta normativa, a partir da perspectiva do direito antidiscriminatório, não acreditamos que esta lei sozinha, seja o suficiente para combater o

racismo que atravessa a estrutura formativa do Brasil, no entanto é preciso reconhecer que a Lei de Cotas representa um avanço significativo na luta por maior inserção de pessoas negras e indígenas em instituições como as universidades, se tornando assim um importante instrumento antidiscriminatório do ordenamento jurídico brasileiro.

## MÉTODOS

O objetivo deste trabalho foi investigar o tratamento dado pelas Casas Legislativas Nacionais ao tema da revisão da Lei de Cotas para ingresso nas Instituições Federais de Educação Superior (Lei 12.711/2012), com ênfase na reserva de vagas para pessoas negras, a fim de avaliar o posicionamento dos legisladores brasileiros em relação às cotas raciais.

Para isso foi realizada uma pesquisa nos instrumentos de busca eletrônica da Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com as seguintes palavras-chave: 12711; 12.711; cotas; ações afirmativas; reserva de vagas; graduação; afrodescendentes; negros; pretos; pardos. A data limite para inclusão de PLs no *corpus* de análise foi 14 de março de 2023, quando se encerrou a 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados.

O levantamento resultou em 77 Projetos de Lei (PLs)<sup>1</sup>. Após a identificação dos PLs, seus conteúdos foram organizados em planilha destacando: a casa legislativa de origem; a identificação (nº do PL/ano); a autoria; a ementa da proposta; a data da apresentação; a situação (estágio da tramitação); a última comissão e relatoria; a data do último andamento; o *link* para o texto; o regime de tramitação e as propostas relacionadas à reserva de vagas para pessoas negras. Cada PL também comporta um texto no qual seu autor ou autores apresentam, além da ementa, uma justificativa para a proposição.

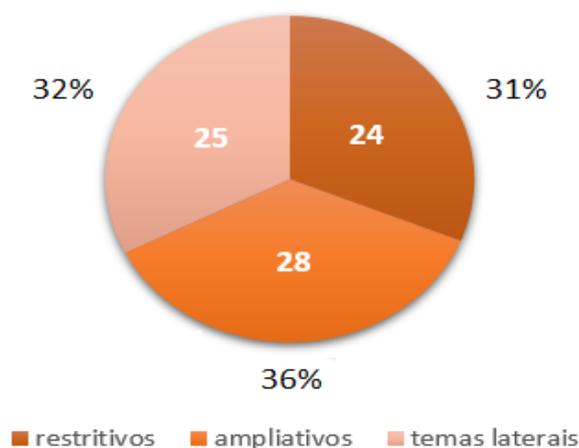
Esse conjunto de dados foi submetido à Análise Temática de Conteúdo, na qual se buscam os núcleos de sentido presentes no texto. Nossa leitura foi conduzida especificamente pela posição que a reserva de vagas na educação superior para a população negra ocupa na proposição parlamentar.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A organização, leitura e análise de conteúdo dos Projetos de Lei permitiu que fossem classificados em três categorias: 1) projetos ampliativos, 2) projetos restritivos e 3) projetos

laterais. Essas três categorias se referem à posição dos projetos em relação às cotas para população negra na educação superior. Foram considerados ampliativos os PLs que visam garantir a continuidade e ampliação dos percentuais de reserva de vagas nos cursos de graduação, que propõem algum tipo de auxílio específico para a permanência de estudantes cotistas e aqueles que incorporaram na Lei a reserva de vagas para a população negra também para os cursos de pós-graduação. A segunda categoria, de PLs considerados restritivos, propõem a diminuição dos percentuais de reserva de vagas para a população negra, a substituição da Lei 12.711/2012 por outro tipo de política que desconsideira a especificidade e as necessidades da população negra, ou excluem o critério de cor e raça para a reserva de vagas, restringindo com isso os direitos conquistados pela Lei de Cotas vigente. Os PLs que não incidem sobre as cotas para a população negra foram considerados **laterais**, uma classificação que toma por referência os efeitos da proposta sobre essa população e não a importância ou o mérito do que está sendo proposto. A Figura 1 mostra a distribuição dos 77 PLs por tipo de proposta:

**Figura 1** – Distribuição de Projetos de Lei nas Casas Legislativas por tipo de proposta



Fonte: Projetos de Lei em tramitação, relacionados nas Referências Bibliográficas. Elaboração dos autores.

Entre os ampliativos, a maioria versa sobre a reserva de vagas para a pós-graduação, a defesa do caráter permanente da política e a importância da assistência estudantil. Destaca-se uma proposta que, embora assegure concessão de auxílio financeiro para a permanência estudantil, restringe o benefício apenas a estudantes de famílias com renda mensal de até 1,5 salário-mínimo per capita.

Entre os temas laterais, cinco PLs estabelecem o critério de regionalidade para classificação dos candidatos, dando prioridade àqueles que comprovarem domicílio no

município/Estado da Instituição. Outras propostas tratam da aplicação de bônus na nota final dos exames de seleção.

Propostas que restringem o acesso de pessoas negras e indígenas à educação superior podem ser verificadas na Figura 2:

**Figura 2** – PLs com restrição ao critério de cor/raça



Fonte: Projetos de Lei em tramitação, relacionados nas Referências Bibliográficas. Elaboração dos autores.

Os PLs que “invisibilizam a raça” são os que, ao acrescentar um novo grupo de beneficiários aos 50% de reserva das vagas, diminuem consequentemente os grupos previstos (PPI e PcD), por aumentarem a concorrência entre cotistas. Juntos, compõem um conjunto de 17 PLs e propõem incluir na reserva de vagas estudantes egressos do ensino particular pago pelo Estado; bolsistas integrais das escolas beneficentes de assistência social; jovens residentes em entidades de acolhimento institucional; órfãos de pais ou responsáveis vítimas de homicídio doloso; mulheres vítimas de violência; integrantes de comunidades tradicionais; egressos da educação do campo; atletas de alto rendimento; idosos e autistas.

Já os três PLs que “questionam a raça”, de modo geral, argumentam que o critério étnico-racial gera distorções e injustiças, na medida que seria impossível definir objetivamente o sujeito de direito da política. Cabe destacar que esses PLs proíbem procedimentos de heteroidentificação sem apresentarem alternativas para o controle social da política. Desconsideram os efeitos do racismo sobre pessoas negras e indígenas, alegando que ações afirmativas para PPI geram polêmicas e desagregação social no país.

Por fim, os quatro PLs que “negam a raça” apresentam propostas que explicitamente retiram o critério étnico-racial como elemento válido para essa política. Todos os casos opõem a questão racial à questão socioeconômica, legitimando a política apenas para a desigualdade de renda e não para as desigualdades raciais. Questionam a legitimidade das ações afirmativas para pessoas PPIs, a despeito da constitucionalidade asseverada pelo STF. O destaque fica por conta de um PL que propõe vedar a “discriminação positiva” para PPIs, embora mantenha essa prerrogativa para grupos economicamente “desfavorecidos”.

Esse trabalho de mapeamento demonstrou que o contexto jurídico político é de disputa. De um lado, aqueles que entendem que é fundamental aprimorar estes dispositivos para uma inclusão mais efetiva dos grupos que historicamente foram minorizados, com propostas que versam sobre a previsão das comissões de heteroidentificação no próprio corpo das leis; a introdução de políticas de ação afirmativa também nos programas de pós-graduação; a ampliação do tempo de vigência da reserva de vagas em concursos públicos; o aumento do percentual de reserva de vagas para população negra nos concursos e a inclusão dos povos originários na Lei 12.990/14.

Do outro lado, há PLs propostos por parlamentares que acreditam que o critério racial deveria ser retirado da Lei 12.711/2012, por entenderem que as desigualdades no Brasil são sociais e não raciais; com a proibição explícita das comissões de heteroidentificação no corpo das Leis 12.711/12 e 12.990/14, por argumentarem que não é possível saber quem é negro no Brasil. Há, ainda, aqueles que argumentam que leis como a 12.711/2012 e 12.900/2014 ferem o princípio da igualdade na Constituição, mesmo esta matéria já tendo sido votada pelo STF na ADPF nº 186/2012 e ADC 41/2014.

A presente pesquisa, realizada ao longo dos anos 2022 e 2023, foi contemporânea à revisão da Lei 12.711/2012, que tomou por base o PL 5.384/2020, considerado ampliativo em nossa análise. A revisão da Lei exigiu intensa negociação e articulação política em defesa da permanência e ampliação da política de cotas. Na noite de 09 de agosto de 2023, a Câmara dos Deputados Federais aprovou o referido PL (n. 5.384/2020), a partir de um texto relatado pela Deputada Federal Dandara Tonantzin (PT-MG), pedagoga, ex-cotista em seu primeiro mandato. Em posterior aprovação no Senado, o novo texto seguiu para sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, em 13 de novembro de 2023, tornou-se Lei (n. 14.723), alterando a 12.711/2012. A atuação combativa de negros e negras nas casas legislativas foi nesta ocasião, mais uma vez, imprescindível para a constituição efetiva da democracia brasileira.

No quadro a seguir, são apresentadas as alterações contidas no PL 5.384/2020 em comparação à Lei 12.711/2012, no que se refere à reserva de vagas para a educação superior. Nota-se que apenas os Artigos 1º e 4º não sofreram alteração, pois tratam do percentual total de vagas reservadas (50%) para estudantes do ensino público. As atualizações no texto da Lei, que ampliam e ajustam alguns de seus aspectos, têm lastro em pesquisas realizadas por universidades, associações de pesquisadores e órgãos governamentais realizadas ao longo dos 10 anos de vigência da Lei 12.711/2012.

**Quadro 1** – Comparativo entre a Lei 12.711/2012 e O PL 5.384/2020

Lei 12.711/2012	PL 5.384/2020 <sup>ii</sup>
<p>Artigo 1º e 4º .....</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita</p>	<p>“Art. 1º e 4º .....</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a <b>1 (um) salário-mínimo per capita.</b>”</p>
<p>Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p>	<p>Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e <b>quilombolas</b> e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</p> <p><b>§ 1º No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, as remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, a autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.</b></p> <p><b>§ 2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições federais de ensino superior, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial para</b></p>

	<p><b>o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.”(NR)</b></p>
<p>Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).</p>	<p>“Art. 6º O Ministério da Educação e os <b>ministérios responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade racial, de implementação da política indígena e indigenista, de promoção dos direitos humanos e da cidadania e de promoção de políticas públicas para a juventude</b> serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa especial de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).” (NR)</p>
<p>Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.</p>	<p>“Art. 7º <b>A cada 10 (dez) anos</b> a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a <b>avaliação do programa especial para o acesso às instituições de educação superior</b> de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.</p> <p>Parágrafo único. O Ministério da Educação divulgará, <b>anualmente</b>, relatório com informações sobre o programa especial de acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio, do qual deverá constar, pelo menos, dados sobre o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários desta Lei.” (NR)</p>
	<p>“Art. 7º-A Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em <b>situação de vulnerabilidade social terão prioridade para o recebimento de auxílio estudantil</b> de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino</p>
	<p>“Art. 7º-B As Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, <b>promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos,</b></p>

	<b>indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação stricto sensu.”</b>
	“Art. 7º- C Após 3 (três) anos da divulgação dos resultados do censo do IBGE, o Poder Executivo deverá adotar metodologia para atualizar anualmente os percentuais de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em relação à população das unidades da Federação, na forma da regulamentação.”

Fonte: Elaboração dos autores com base nas legislações citadas. Texto do artigo aprovado na Câmara dos Deputados em 09/08/2023

É possível constatar que os parágrafos acrescentados ao Artigo 3º atendem a demanda de pesquisadores e militantes que já haviam apontado problemas com a gestão das vagas em muitas universidades, o que gerou prejuízo ou mesmo inviabilizou o acesso de inúmeras pessoas aos bancos universitários.

Desde as primeiras iniciativas de reserva de vagas, foi comum encontrar, em editais de seleção, a regra que destinava a estudantes da escola pública as vagas não preenchidas por estudantes negros e indígenas. Na inexistência de candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, as vagas por eles não ocupadas eram preenchidas por candidatos do ensino médio público (oriundos de escolas municipais, estaduais ou federais), independente da questão de raça (vide Unifesp, 2013, p.39). Essa operação reduzia o objetivo da lei em relação à democratização do acesso por cor/raça. O primeiro parágrafo do Artigo 3º corrige essa distorção.

Em alguns casos (Cmap, 2021), as notas de corte para o ingresso nos cursos foram mais altas para estudantes cotistas do que não cotistas e como a concorrência para cotistas era restrita às vagas reservadas, isso impediu o ingresso de alguns estudantes. A redação do segundo parágrafo corresponde a modos de gestão das vagas para que essa restrição não ocorra, o que já foi implementado em várias universidades, como a Unifesp (Unifesp, 2013).

O Artigo 6º amplia o conjunto de agentes do Estado brasileiro responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da política. O Artigo 7º torna a política permanente, determina avaliações decenais e relatórios anuais sobre a trajetória acadêmica dos ingressantes, cotistas ou não. O item A deste artigo representa importante avanço relativo à permanência estudantil, estabelecendo a prioridade de estudantes cotistas em situação de vulnerabilidade no recebimento de auxílio estudantil. O item B apresenta um avanço que ecoa a política de cotas da Universidade do Estado da Bahia (Uneb, 2002), quando em 2002 aprovou uma resolução

que reservou vagas para pessoas negras na graduação e pós-graduação. O Artigo 7-A não estabelece um percentual de reserva, mas insta as instituições a promoverem políticas de ação afirmativa em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*. O Artigo 7-C acrescenta uma adequação importante: o percentual de vagas reservadas para pessoas negras, indígenas, quilombolas e deficientes é determinado a partir do índice que essa população representa na população geral de cada estado, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, a periodicidade de realização do Censo é longa e não acompanha a dinâmica da transformação populacional relativa à cor e raça. É preciso um mecanismo que, em um período menor, possa informar o percentual a ser reservado, e o Artigo 7-C determina que o poder executivo elabore anualmente a atualização dos dados obtidos pelo Censo do IBGE. Essa determinação pode impactar também outras políticas públicas de ações afirmativas.

A Lei 12.711/2012 que já era bastante abrangente, tornou-se mais precisa com sua atualização e vem auxiliando na elaboração de políticas públicas, um dos objetivos de uma perspectiva legislativa fundada no Direito Antidiscriminatório.

Mais do que referências para limites materiais para a formulação da legislação infraconstitucional, normas antidiscriminatórias devem ser vistas como preceitos que impõem obrigações positivas para instituições governamentais. Elas devem criar políticas públicas tendo em vista a lógica dos direitos fundamentais, bem como dos princípios que regulam nosso sistema jurídico (Moreira, 2020, p. 34)

No entanto, não foram poucos os parlamentares que se colocaram contrários às cotas raciais para população negra, mesmo antes de 2012. O senador Flávio Bolsonaro, por exemplo, é um opositor histórico das cotas para pessoas negras, seja para ingresso na educação superior, seja no funcionalismo público, tendo impetrado ações de inconstitucionalidade contra as cotas no Rio de Janeiro ao longo dos anos. Em alguns casos o judiciário acatou essas ações, que foram posteriormente derrubadas em tribunais superiores.

Quando da apreciação do PL 5.384/2020 no Senado, Flávio Bolsonaro apresentou uma emenda substitutiva que excluía todos os critérios vigentes na Lei de Cotas, restando apenas o critério de renda *per capita* abaixo de 1,5 SM. Um dos argumentos do senador para impedir as cotas para a população negra foi apontar a insuficiência de acompanhamento e avaliação desta política pública. Para isso, apresentou um trecho do relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) e selecionou cuidadosamente deste relatório a informação de que 76% das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) não produzem dados de acompanhamento de desempenho dos estudantes cotistas. Todas as outras conclusões do referido relatório, que afirmam a

importância da política de cotas e confirmam as mudanças necessárias contempladas no PL em votação na casa, foram solenemente ignoradas pelo parlamentar.

Ao defender sua emenda no plenário, o senador sustentou o argumento recorrente de que o impeditivo para o ingresso na educação superior é a condição de estudante pobre, independentemente da cor da pele. Embora afirme que a Lei irá beneficiar os estudantes negros, ele reitera:

Isso não se dá em função da cor da pele das pessoas, se dá em função da **situação socioeconômica desse estudante**. Eu pergunto, aqui, senador, Cleitinho, tem **branco pobre** Minas Gerais? Senador Marcos Rogério, tem **branco pobre** em Rondônia? Senador Omar, tem **branco pobre** na Amazônia? Senador Portinho, tem **branco pobre** no Rio de Janeiro? (transcrição discurso proferido no Senado Federal, grifo dos autores)<sup>iii</sup>

O que legitima as cotas para o senador é que entre os “hipossuficientes economicamente” haja a garantia do acesso para estudantes brancos. O senador ignora deliberadamente que o PL em votação se refere a cotas para todos os estudantes de escolas públicas e, dentre esses, uma subcota para estudantes negros, segundo o percentual do IBGE. É possível notar, no trecho a seguir, a tergiversação hipócrita do parlamentar:

O que está se questionando é que a gente não pode criar um *apartheid* para aquelas pessoas que não tem a pele negra ou não possuem uma deficiência e que às vezes moram na mesma favela, estudam na mesma escola pública. **E um tem uma possibilidade de acesso aumentado e o outro, não**. O porquê dessa distinção. (transcrição discurso proferido no Senado Federal)<sup>iv</sup>

O acesso à educação superior nas Ifes de pessoas que “estudam na mesma escola pública” esteve garantido pela Lei 12.711/2012 e continuou garantido no PL em votação, no entanto, o engodo manifestado pelo senador Bolsonaro é o único estandarte de luta que os contrários às cotas podem portar sem assumirem o seu racismo. No arremate de sua defesa, Flávio Bolsonaro ainda se colocou na posição de julgar a adequação da luta antirracista: “No meu entendimento, Senador Paim, com todo respeito, não é dessa forma que a gente combate ao racismo.”

A coleção de inverdades defendidas na tribuna do senado federal arrebanhou os votos de 24 dos 70 senadores presentes. Em outra conjuntura política, o retrocesso seria certo, porém, a combatividade dos defensores da democratização da educação superior garantiu que a Lei de Cotas fosse revisada e aperfeiçoada.

A suposta preocupação com os brancos pobres apela para configurações inconscientes de pertencimento da população brasileira, recorrendo ao chamado pacto narcísico da

branquitude (Bento, 2022). É possível que os opositores das cotas apostem na identificação da população com aqueles que supostamente os defendem, por isso Flávio Bolsonaro repete aos brados: “não há brancos pobres?”. Como nos ensina Bento (2022, p.29), "é imprescindível romper a aliança entre classes, elites políticas, educacionais, culturais e econômicas e uma parte da classe trabalhadora reunida pela supremacia branca, que vem possibilitando a reprodução do sistema do capitalismo racial".

O discurso do senador é um brado supremacista que repete as estratégias de comunicação da extrema direita, já utilizadas por seu pai, e que visam confundir os cidadãos e gerar ressentimento (Oliveira; Figueroa Benítez, 2022). Pouco importa que a Lei 12.711/2012 já inclua os “brancos pobres”, essa etiqueta visa à adesão imediata dos brancos pobres a uma injustiça da qual eles supostamente estão sendo alvos.

O ataque do Senador Bolsonaro às cotas raciais repete os argumentos de outros PLs em tramitação (Mello; Santos, 2022) e que visam eliminar o critério racial da Lei de Cotas operacionalizando assim a manutenção do sistema de discriminação à população preta e parda (negra) e aos povos indígenas. São PLs que constituem um assédio constante aos direitos conquistados pela população negra e atingem o coração de um país que se pretende democrático.

A atuação destes grupos é um modelo acabado das dificuldades enfrentadas na construção de sociedades justas:

Muitos membros dos grupos majoritários, pessoas que se beneficiam de arranjos sociais arbitrários, classificam medidas antidiscriminatórias como uma ameaça à democracia, motivo pelo qual procuram adotar uma compreensão restrita de igualdade. O controle da maioria das instituições públicas e privadas por membros dos grupos dominantes também traz grandes dificuldades em função de reações coletivas a medidas inclusivas (Moreira, 2020, p.37).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O mito da democracia racial segue vivo, mesmo sendo questionado pelas produções acadêmicas entre os pesquisadores da questão racial e da desigualdade no país. Este mito apela para a suposta indiferença da questão racial na construção da pobreza. Como evidenciado, a relação entre raça e desigualdade permanece negada pelos contrários às cotas para pessoas negras e indígenas.

As cotas raciais foram adotadas pelo Estado brasileiro como uma estratégia de inclusão da população negra, a partir da luta histórica do movimento negro, não para

equilibrar relações desiguais, o que demandaria mais do que esforço jurídico, mas para mitigar os efeitos do racismo estrutural e institucional que vigora no Brasil. Apesar dos avanços palpáveis que podemos perceber com a implementação das referidas ações afirmativas, em especial após aprovação da Lei 12.711/2012, o impacto causado ainda é insuficiente e retardado, devido às resistências para a implementação desta política como mostramos a partir dos PLs que tentam retirar o critério racial da Lei de Cotas (12.711/2012).

Assim, é preciso reafirmar que a missão histórica dessa política, em especial do seu critério racial, ainda não terminou, mantendo a luta por elaboração de políticas antidiscriminatórias sempre constante, visto que compõe um projeto de país efetivamente democrático. No momento de escrita deste texto, celebramos o fato de o Chefe do Executivo, Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ter sancionado o PL 5384/2020 - apesar da ciência de que diversos PLs de características restritivas ainda seguem tramitando nas Casas Legislativas. O Projeto, e agora nova Lei de Cotas (Lei 14.723, de 2023), não apenas mantém o critério racial da política, mas atualiza e amplia a reserva de vagas como uma estratégia de inclusão e diversidade nas instituições federais de educação no Brasil.

Em tempo, é fundamental chamar atenção para a importância da atuação de parlamentares negros no Congresso Nacional, como a Deputada Federal Dandara Tonantzin (PT-MG) e Senador Paulo Paim (PT-RS), que mesmo lidando com colegas pouco sensíveis às discussões de promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, mostraram-se extremamente hábeis em articular não só a atualização da Lei de Cotas para as populações negra (pretas e pardas) e indígenas, como ampliaram-na para a pós-graduação, além de incluírem os quilombolas e potencializarem formas efetivas de permanência estudantil. A combatividade desses parlamentares mostra a importância da atuação de legisladores/as negros e negras, assim como de representantes de outros grupos que historicamente foram vulnerabilizados com consciência de pertencimento, nas Casas Legislativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTO, C. **O pacto da branquitude**. Companhia das Letras. Edição do Kindle. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

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.

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 10 outubro 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 5384, de 2020. 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. Brasília, DF: Senado Federal, 2023 Disponível em:

[https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159365?\\_gl=1\\*n5l3vr\\*\\_ga\\*Njk1NzUxNTk3LjE2OTUwNDMxMTk.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5OTM4NjI1Ni4xNC4wLjE2OTkzODYyNTYuMC4wLjA](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159365?_gl=1*n5l3vr*_ga*Njk1NzUxNTk3LjE2OTUwNDMxMTk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5OTM4NjI1Ni4xNC4wLjE2OTkzODYyNTYuMC4wLjA). Acesso em: 10 nov 2023.

BRASIL. Senado Federal. Emenda ao Projeto de Lei nº 5384, de 2020. 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 oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita Brasília, DF: Senado Federal, 2023 Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9468697&ts=1698781858866&disposition=inline&\\_gl=1\\*10if8bl\\*\\_ga\\*Njk1NzUxNTk3LjE2OTUwNDMxMTk.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5OTM4NjI1Ni4xNC4wLjE2OTkzODY1MTUuMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9468697&ts=1698781858866&disposition=inline&_gl=1*10if8bl*_ga*Njk1NzUxNTk3LjE2OTUwNDMxMTk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5OTM4NjI1Ni4xNC4wLjE2OTkzODY1MTUuMC4wLjA). Acesso em 01 nov. 2023.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Relatório de Avaliação da Rede Federal de Universidades**. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/gastos-diretos/rfu-relatorio-de-avaliacao.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2023.

GAUDIO, E., PASSOS, J., Decolonialidade e relações raciais: um olhar sobre o ensino de História no currículo do curso de Pedagogia da UFRGS. *Intellèctus* 2021, Disponível em : <http://portal.amelica.org/ameli/journal/802/8024276007/>. Acesso em: 10 de jan. 2024.

GOMES, N. L. O combate ao racismo e a descolonização das práticas educativas e acadêmicas. **Revista de Filosofia Aurora**, [S. l.], v. 33, n. 59, 2021. DOI: 10.7213/1980-5934.33.059.DS06. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/aurora/article/view/27991>. Acesso em: 29 jan. 2024.

MELLO, L.; SANTOS, E. G. dos. A Revisão da Lei 12.711/2012: ações afirmativas em disputa no Congresso Nacional. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 2, p. 530–546, 2022.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Julieti Sussi de; FIGUERO BENITEZ, Juan Carlos. 'Dog Whistle' nos discursos de Jair Bolsonaro e Santiago Abascal através do Youtube. In: ZUGASTI AZAGRA, Ricardo et al. **Conteúdos, meios e imagens na comunicação política**. Frágua. Madri. 2022 Disponível em: <https://idus.us.es/handle/11441/139998> Acesso em: 11 nov. 2023.

SENKENVICS, Adriano S. e MELLO, Ursula M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.49, n. 172, abr/jun 2019 (p. 184-208) Disponível em: Acesso em: 22 jan 2024.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação de descumprimento de preceito fundamental 186** (ADPF/ 186) Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Data de Julgamento: 26/04/2012. Data de Publicação: DJe Public 20/10/2014. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>> Acesso em: 22 mar 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditorias**. Acórdão 2376/2022 Implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior. Disponível em<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2376%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2376%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)> Acesso em: 7 nov 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2023**. Brasília - DF. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/24/95/CF/A2/9F1EA8108DD885A8F18818A8/Relatorio%20de%20Políticas%20e%20Programas%20de%20Governo%202023.pdf>. Acesso em: 7 nov 2023.

UNEB. Resolução N.º 196/2002 Estabelece e aprova o sistema de cotas para a população afro-descendente, oriunda de escolas públicas, no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação e dá outras providências. 25 de julho de 2022. Disponível em: <[http://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/uneb\\_resolucao\\_2002\\_196\\_1.pdf](http://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/uneb_resolucao_2002_196_1.pdf)> Acesso em: 17 out 2022.

UNIFESP. Vestibular 2013 Manual do Candidato. Pró-Reitoria de Graduação Universidade Federal de São Paulo. São Paulo. 2013. Disponível em: <<https://ingresso.unifesp.br/vestibulares-anteriores/category/15-manuais-e-editais?download=54:2013-misto-manual-do-candidato>>. Acessado em: 12 nov 2023

## Notas

<sup>i</sup> Projetos de Lei Analisados: [PDL 284/2020](#), [PL 1676/2021](#), [PL 3427/2020](#), [PL 4697/2012](#), [PL 7862/2017](#), [PDL 287/2020](#), [PL 1764/2011](#), [PL 3432/2020](#), [PL 4722/2016](#), [PL 8620/2017](#), [PDL 288/2020](#), [PL 1788/2021](#), [PL 3434/2020](#), [PL 4799/2020](#), [PL 8818/2017](#), [PDL 289/2020](#), [PL 1866/1999](#), [PL 3438/2020](#), [PL 4802/2016](#), [PL 9582/2018](#), [PDL 295/2020](#), [PL 1883/2003](#), [PL 3489/2015](#), [PL 5008/2016](#), [PL 9941/2018](#), [PDL 289/2020](#), [PL 1983/2021](#), [PL 3489/2020](#), [PL 5286/2020](#), [PLS 197/2018](#), [PDL 295/2020](#), [PL 2141/2021](#), [PL 3552/2020](#), [PL 5303/2019](#), [PLS 282/2018](#), [PL 1024/2021](#), [PL 2384/2019](#), [PL 3722/2020](#), [PL 5384/2020](#), [PLS 506/2018](#), [PL 10516/2018](#), [PL 2493/2019](#), [PL 4450/2019](#), [PL 618/2021](#), [PLS 704/2015](#), [PL 10612/2018](#), [PL 285/2020](#), [PL 4530/2004](#), [PL 6214/2002](#), [PL 3254/2021](#)

<sup>ii</sup> Texto aprovado na Câmara dos Deputados em 09/08/2023. O texto original da relatora Deputada Dandara foi modificado com a retirada do item A do Artigo 6º que instituiu as bancas de heteroidentificação. A retirada foi necessária dada movimentação de grupos contrários que ameaçam a retirada completa do caráter racial da Lei

---

12.711/2012. A tramitação e o registro das sessões em plenário podem ser acompanhados em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069>.

<sup>iii</sup> Sessão Deliberativa do Plenário – 24/10/2023h. <https://www.youtube.com/watch?v=yQM2onsFwfE&t=10517s>

<sup>iv</sup> Sessão Deliberativa do Plenário – 24/10/2023h <https://www.youtube.com/watch?v=yQM2onsFwfE&t=10517s>