



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

CAMPUS A. C. SIMÕES

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

JÉSSICA MIGUEL OLIVEIRA SILVA

**ENTRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL E OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO:
COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, ESTUDO JURÍDICO SOBRE
OS AVANÇOS LEGISLATIVOS E AS DIFICULDADES PRÁTICAS EM SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

Maceió-AL

2025

JÉSSICA MIGUEL OLIVEIRA SILVA

**ENTRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL E OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO:
COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, ESTUDO JURÍDICO SOBRE
OS AVANÇOS LEGISLATIVOS E AS DIFICULDADES PRÁTICAS EM SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Maurício André Barros
Pitta.

Maceió-AL

2025

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Sâmela Rouse de Brito Silva – CRB-4 – 6027

S586e Silva, Jéssica Miguel Oliveira.
Entre a garantia constitucional e os desafios para efetivação: cotas raciais nas universidades públicas, estudo jurídico sobre os avanços legislativos e as dificuldades práticas em sua implementação / Jéssica Miguel Oliveira Silva. – 2025. 60 f.

Orientador: Maurício André Barros Pitta.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2025.

Bibliografia: f. 57-60.

1. Ações afirmativas. 2. Cotas raciais. 3. Ensino superior público. I. Título.

CDU: 342.7

Dedico este trabalho, com todo o meu coração, às pessoas cujos sonhos foram silenciados pela falta de acesso à educação. A verdade é que a única coisa que me diferenciou delas foi a oportunidade que tive. Que estas páginas possam ser, de alguma forma, uma homenagem sensível a essas vozes caladas, carregando a esperança de um futuro mais justo, em que cada um possa encontrar na educação o caminho para transformar sua própria história.

AGRADECIMENTOS

À minha voinha, Maria Aparecida da Conceição, que nunca me deixou faltar amor, carinho e proteção, e sob muita dificuldade, meu deu a melhor educação e criação do mundo. Obrigada por todas os “Deus abençoe, minha filha, vá em paz para a escola” e as canções de ninar, seus braços são o melhor lugar do mundo.

Aos meus pais, Marcos Oliveira Silva, que nunca deixou faltar sequer um lápis para sua “deusa Atena”, como carinhosamente me chama; e Márcia Miguel dos Santos, minha inspiração para nunca desistir e sempre manter a cabeça em pé. Nos momentos de dúvidas e cansaço, vocês foram os exemplos de força e perseverança que me fizeram ser firme.

À minha tia Lena, por cuidar de mim como se fosse uma filha, é meu exemplo de resiliência e coragem, uma mulher de força, fé e com coração imenso; ao meu tio Márcio, que sempre foi exemplo de força, seu trabalho árduo para superar desafios me ensinaram o verdadeiro significado de dedicação.

Ao meu irmão Jeferson Miguel, minha irmã Daiana Miguel e meu sobrinho Ravi Miguel, por serem a razão da minha vida; em especial à minha caçula bochechinha, por me ensinar tanto todos dias e ser o eterno amor da minha vida.

Aos demais familiares, por sempre acreditarem em mim.

Às minhas amigas/irmãs, Letícia, Núbia, Vitória e Kéren, os presentes que a vida me deu; nos momentos mais frágeis da vida sempre estivemos segurando as mãos uma das outras, e isso nos torna quem somos. Obrigada pelos momentos de risada e apoio, com vocês eu sou mais completa.

À Willy, por todo o companheirismo e amor compartilhado, sua compreensão e incentivo iluminaram essa jornada. Obrigada, benzinho.

Aos “zamigos”, minhas eternas amigas da FDA, Rejane Nogueira, Rafael Fazzi, Heitor Lúcio e Alison Felipe, pelos momentos de risadas, desesperos, idas e vindas ao R.U., milhares de palestras e, principalmente, pelo afeto nessa trajetória. Sou muito mais feliz com vocês. Também à Eliza, mais um presente que tornou essa caminhada mais leve, entre perrengues e risadas, conseguimos tudo aquilo que almejamos.

À Universidade Federal de Alagoas, pela educação pública, gratuita e de qualidade.

“Coragem é fazer uma coisa mesmo estando derrotado antes de começar – prosseguiu Atticus. – E mesmo assim ir até o fim, apesar de tudo. Você raramente vai vencer, mas às vezes vai conseguir.” (Harper Lee)

RESUMO

O presente trabalho nasce para discutir acerca da política de ação afirmativa de cotas raciais no ensino superior público brasileiro. A política de cotas raciais, em que pese reconhecida como mecanismo fundamental de reparação histórica, expõe a persistência do racismo estrutural e a ineficiência do Estado em promover equidade de oportunidades, sobretudo por meio de um sistema educacional historicamente atrasado e desigual. A discussão ultrapassa a dicotomia entre favoráveis e contrários, exigindo uma análise crítica sobre a continuidade dessa medida, inicialmente concebida como temporária. O trabalho também contextualiza o papel do Estado brasileiro na legitimação das desigualdades raciais, tanto por sua omissão, quanto por legislações históricas que sustentaram práticas discriminatórias. O primeiro capítulo apresenta um resgate histórico do racismo no Brasil, com ênfase nas consequências do período escravocrata e na análise de dispositivos legais que sustentaram políticas discriminatórias, evidenciando a necessidade de políticas de ação afirmativa como resposta aos efeitos estruturais da desigualdade racial. O segundo capítulo dedica-se ao estudo das cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, abordando sua implementação, alcance, institucionalidade e os riscos à sua sustentabilidade, considerando o caráter descentralizado da política. No terceiro capítulo, examina-se o papel dos Poderes na legitimação, regulamentação e fiscalização das cotas raciais, evidenciando sua atuação ainda limitada frente aos desafios estruturais do racismo. São destacados, ainda, os principais entraves à efetividade dessa política, como a ausência de fiscalização consistente, o apoio insuficiente à permanência estudantil e a limitação no número de vagas ofertadas.

Palavras-chave: cotas raciais; ação afirmativa; racismo; universidade pública; criminologia; poder público.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the affirmative action policy of racial quotas in Brazilian higher education. The policy of racial quotas, although recognized as a fundamental mechanism for historical reparation, exposes the persistence of structural racism and the inefficiency of the State in promoting equal opportunities, especially through a historically backward and unequal educational system. The discussion goes beyond the dichotomy between those in favor and those against, demanding a critical analysis of the continuity of this measure, initially conceived as temporary. The paper also contextualizes the role of the Brazilian State in legitimizing racial inequalities, both through its omission and through historical legislation that supported discriminatory practices. The first chapter presents a historical review of racism in Brazil, with an emphasis on the consequences of the slavery period and the analysis of legal provisions that supported discriminatory policies, highlighting the need for affirmative action policies as a response to the structural effects of racial inequality. The second chapter is devoted to the study of racial quotas in Brazilian public universities, addressing their implementation, scope, institutionality and the risks to their sustainability, considering the decentralized nature of the policy. The third chapter examines the role of the Judiciary in legitimizing, regulating and monitoring racial quotas, highlighting its still limited performance in the face of the structural challenges of racial inequality. It also highlights the main obstacles to the effectiveness of the policy, such as the lack of consistent monitoring, insufficient support for student retention and the limited number of places offered.

Keywords: racial quotas; affirmative action; racism; public university; criminology; public power.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

DEM – Democratas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A CONSTRUÇÃO DO RACISMO NO BRASIL: RAÍZES HISTÓRICAS	12
2.1 O contexto histórico do racismo no Brasil	13
2.2 Negritude e marginalização de corpos negros	15
2.3 Dispositivos legais que legitimaram o racismo e sua repercussão na sociedade.....	17
2.4 O surgimento das cotas raciais como política de ação afirmativa nas universidades do Brasil	19
3. FUNDAMENTOS E EFEITOS DAS COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	22
3.1. Discriminação positiva e o discurso da meritocracia	23
3.2. Instrumentos normativos existentes que legitimam as cotas raciais.....	24
3.2.1 Princípios constitucionais.....	25
3.2.2. Lei nº 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial	25
3.2.3. Lei nº12.711 de 2012 – Lei de Cotas Raciais	26
3.2.4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186	27
3.2.5. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.....	28
3.3. Perspectivas da revisão da política de cotas	29
4. PAPEL DO ESTADO E OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS.....	32
4.1. Considerações sobre as alterações da Lei nº12.711 de 2012 pela Lei nº 14.723 de 2023	33
4.2. A tardia implementação de mecanismos de fiscalização e interpretações divergentes sobre critérios raciais: o caso das comissões de heteroidentificação e a insegurança jurídica.	35
4.3. A problemática de distribuição de vagas: limites da lei de cotas	41
4.4. O apoio à permanência estudantil e o enfrentamento às desigualdades sociais	45
4.5. Responsabilidades e limites do Poderes: fragilidade e especificidade	47
4.6. Democratização do acesso ao ensino superior público e superação do racismo institucional	48
5. CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO

A escolha deste tema foi resultado de um percurso marcado por muitas inquietações e profundas reflexões. Desde o início da trajetória acadêmica, ficou evidente a intenção de abordar questões raciais, não apenas pela relevância social do tema, mas também por sua implicação direta na vivência de estudantes oriundos de políticas de ação afirmativa. A experiência como aluno cotista, tanto pelo critério racial quanto social, esteve acompanhada por um sentimento contínuo de responsabilidade. Não era uma pressão por notas ou desempenho acadêmico convencional, mas com a percepção de necessidade de justificar a própria presença naquele espaço, como se estivesse ocupando o lugar de alguém que supostamente o “merecesse” mais.

Essa experiência, marcada por dúvidas, desafios e também conquistas, levou a explorar diversos caminhos temáticos até perceber que falar sobre cotas raciais — e tudo o que essa política representa — seria não só pertinente, mas necessário. Escolher esse tema é, portanto, uma forma de ressignificar trajetórias acadêmicas atravessadas por essas vivências e de contribuir para a reflexão coletiva acerca da inclusão, do pertencimento e da justiça social.

Entende-se que a discussão sobre as cotas raciais ultrapassa, atualmente, o questionamento sobre ser “contra” ou “favor”, visto que sua importância é amplamente reconhecida como uma ação afirmativa essencial para a reparação de desigualdades históricas, inclusive pela própria Constituição Federal. No entanto, é preciso compreender que essa política foi concebida como uma medida de curto a médio prazo — uma resposta emergencial a um problema estrutural. O fato de que, ainda hoje, seja imprescindível manter tais mecanismos revela uma falha persistente não apenas na dinâmica social, mas sobretudo na atuação do Estado e dos Poderes Públicos em promover políticas efetivas de igualdade racial.

Mesmo após mais de um século do fim da escravidão e décadas de debates sobre racismo estrutural, a permanência das cotas denuncia que a promoção da equidade racial não avançou como deveria. Assim, sua continuidade expõe um sistema que, apesar dos discursos e das leis, não tem sido eficaz em garantir a igualdade de oportunidades para a população preta e parda, em especial. Dessa forma, as cotas raciais não representam apenas um instrumento de reparação histórica: elas evidenciam, de forma contundente, o fracasso do Estado em garantir uma educação pública de qualidade e igualitária. Ao reservar vagas para estudantes negros e de escolas públicas, o sistema de cotas reconhece implicitamente que o ensino público —

majoritariamente frequentado por jovens negros e periféricos — não oferece as mesmas condições de preparação e acesso ao ensino superior que as escolas privadas. Nesse sentido, as cotas também funcionam como uma tentativa de equilibrar um jogo desigual desde o início, marcado por séculos de exclusão, mas também por um sistema educacional profundamente assimétrico. Nota-se, ainda, que o Estado promoveu a desigualdade racial por meio, inclusive, de sua própria legislação. Isso porque o Brasil foi o último País das Américas a abolir o sistema escravocrata, e ao analisar os textos legais, como a Constituição Federal de 1824, percebe-se que o próprio aparato do Estado corroborou com a perpetuação das práticas discriminatórias que até hoje persistem.

Ao longo dos anos, especialmente a partir de 2017, tem-se observado um crescimento significativo e intenso nos debates públicos acerca de questões que impactam diretamente a sociedade, como saúde, educação e segurança pública. Isso é, a sociedade está mais interessada em se posicionar e defender suas ideias. Esses posicionamentos, em alguns casos, acontecem de forma muito ríspidas, ignorando dados científicos, pesquisas acadêmicas e a própria eficácia na sociedade. Tais discussões têm se caracterizado, com frequência, por um viés excessivamente opinativo, individuais e polarizados, refletindo mais as convicções pessoais daquele que fala do que uma construção coletiva, respaldada em evidências e no diálogo, as quais poderiam contribuir para a formulação de soluções mais eficazes e socialmente compatíveis, e esse distanciamento do debate para o campo das opiniões pessoais, alimentado por discursos ideológicos e midiáticos, compromete o caminho para o avanço de políticas públicas estruturantes. Dentre essas pautas, está inclusa a das ações afirmativas – a exemplo as cotas raciais - as quais são de grande relevância, e acabam sendo instrumentalizadas politicamente e às conveniências político-ideológicas do governo vigente.

Como consequência, determinadas agendas são insistentemente postergadas ou mesmo ignoradas, inviabilizando o amadurecimento dos debates e a formulação de políticas públicas de inclusão e permanência, impactando negativamente a capacidade do Estado de responder de forma equitativa às demandas sociais, e apresentando um grande risco a aplicação dos princípios constitucionais, como os da igualdade e dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, imperioso frisar que a permanência das cotas raciais, passados alguns anos desde sua implementação, reflete não apenas a permanência do racismo estrutural, mas também a omissão do Estado em reformar de maneira profunda o sistema educacional brasileiro. Enquanto essas desigualdades persistirem, políticas compensatórias como as cotas continuarão sendo não apenas necessárias, mas também urgentes. Então, o propósito desse trabalho é explanar o

contexto histórico do racismo no Brasil, abordar a manutenção das cotas raciais e seus fundamentos, bem como dispor sobre as adversidades para o aprimoramento dessa política no cenário brasileiro, e de qual forma os setores públicos têm se posicionado.

Com esse intuito, no primeiro capítulo do trabalho, priorizamos o trajeto histórico da estruturação do racismo no Brasil, especialmente o reflexo do período de escravidão na sociedade brasileira; além da abordagem nos textos legais que legitimaram a perpetuação de práticas discriminatórias no Brasil, até chegar no surgimento/necessidade da criação da política de ação afirmativa como forma de compensação pelos anos de retrocesso enraizados na sociedade até então.

No segundo capítulo, por sua vez, será direcionado ao estudo das cotas raciais no Brasil, mais especificamente nas Universidade Públicas, abordando sua implementação e efetividade. Neste cenário, observamos o alcance e a institucionalidade das cotas raciais, bem como os riscos que ameaçam sua sustentabilidade, diante do caráter descentralizado dessa política, visto que é concretizada a partir de normas internas de cada universidade do Brasil.

No terceiro capítulo, por fim, realizamos a verificação da atuação da administração pública na consolidação e regulamentação das cotas raciais nas Universidades Públicas, visto que esse tem o papel decisivo na legitimação das políticas de ações afirmativas no Brasil. Nesse interim, em que pese o respaldo jurídico, o sistema de justiça brasileiro tem falhado na fiscalização da política de cotas, refletindo na lentidão estrutural no enfrentamento da desigualdade racial no ensino superior público do Brasil. Além disso, buscamos entender quais os principais desafios encontrados para a efetividade da política afirmativa de cotas raciais. Nesse âmbito, foram explorados como a tardia implementação de mecanismos de fiscalização, o escasso apoio à permanência estudantil e o reduzido número de vagas disponíveis nas universidades atrasam a democratização do acesso ao ensino superior.

A discussão sobre esse tema é importante porque levanta a questão do direito da população negra ao acesso à educação pública superior. Isso traz para o contexto acadêmico uma questão racial que ainda é muito negligenciada pelo Estado, e não por acaso.

2. A CONSTRUÇÃO DO RACISMO NO BRASIL: RAÍZES HISTÓRICAS

O racismo no Brasil está intensamente conectado com seu histórico colonial e pela institucionalização da escravidão africana. Observa-se que por mais de 300 anos, milhões de africanos foram trazidos ao País como mão de obra escravizada, o que sedimentou uma estrutura social calcada na desigualdade racial, configurando uma lógica de exploração e subalternação racial. Conforme fundamenta Silvio Almeida (2020, p. 50), o racismo no Brasil deve ser compreendido como um fenômeno estrutural, isto é, como um elemento que está intrínseco às instituições sociais, econômicas e políticas, e não meramente como a expressão de concepções individuais.

Esse plano de segregação social e racial reproduz até os dias atuais desigualdades profundas e grande impacto na vida da população negra, e mesmo após avanços institucionais e legislativos, os efeitos da exclusão sistemática imposta ao longo das décadas ainda se expressa nas diversas esferas da vida social. Em 1888, a abolição formal da escravidão não foi acompanhada de políticas públicas reparatórias ou de efetiva inclusão social, circunstância que deixou um número expressivo de pessoas libertas às margens do sistema político e econômico. De acordo com Kabengele Munaga (2012, p. 37), especialista em antropologia da população afro-brasileira, a abolição se deu sem qualquer projeto de integração dos ex-escravizados à cidadania, perpetuando desigualdade de diversas formas onde a “população negra foi reduzida, humilhada e desumanizada desde o início, em todos os cantos em que houve confronto de culturas, numa relação de forças”. Nesse ponto é possível perceber que a população negra por algumas vezes se vê numa memória próxima da realidade vivida após a formalização do fim da escravidão: em um constante esforço frente ao Estado para que se reconheça o fracasso de sua (re) inserção social efetiva.

Diante disso, é perceptível que a população negra permanece em condição de luta constante pela inclusão efetiva em uma sociedade que, historicamente, a marginalizou e negou de diversas formas, inclusive por meios legais, seus direitos mais primordiais. Essa lacuna construída ao decorrer da história concretizou um ciclo de negligência institucional que se mantém até os dias atuais, isso porque é evidente a sub-representação da população negra nos espaços públicos de poder, bem como seu acesso a serviços públicos de qualidade - como saúde, segurança, moradia – e pela desproporcionalidade de fornecimento educacional. Em vista disso, a lentidão de elaboração de políticas de reconstrução social no pós-abolição transparece não

apenas a omissão estatal, mas também a continuidade de uma lógica de desumanização herdada do regime escravocrata.

No tocante à educação, a população negra foi sistematicamente afastada – até mesmo excluída – dos espaços de formação educacional. Atos legais do período colonial e do período escravocrata negaram à população negra acesso – e o direito – à alfabetização, impedindo seu ingresso em escolas, época em que até a matrícula era proibida. Conforme destaca Lélia Gonzalez (1982, p. 15), esse afastamento não foi e não é acidental, e sim parte de um projeto político de invisibilização da presença negra dos espaços de saber e de poder. A autora ainda acrescenta (1982, p. 69): “O racismo, cuja essência reside na negação total ou parcial da humanidade do negro e outros não-brancos, constituiu a justificativa para exercitar o domínio sobre os povos de cor”.

À vista disso, as deformidades existentes hoje nos índices de acesso, permanência e efetividade escolar, notadamente no ensino público, entre brancos e negros são reflexos de um processo histórico de negativas de direito à educação plena. Ainda que a reinserção não ocorra de forma instantânea e igualitária, exige-se inquietações contínuas para o reconhecimento, reparação e suplantação de violências herdadas no passado, cujas raízes encontram-se na reprodução das hierarquias raciais trazidas pelo período escravocrata. A negligência educacional da população negra não se respalda apenas por fatores econômicos e sociais, mas por uma estrutura de poder racializada.

2.1 O contexto histórico do racismo no Brasil

O estudo acerca da questão racial no Brasil é tão antigo quanto o próprio País. Marcado por influências externas, a história do racismo no Brasil e a desigualdade que perpetuou atingiu sua formação econômica, política e social. Com a chegada dos portugueses em 1500, iniciou o processo de colonização, ocasião em que foi disseminada pela América o discurso eurocêntrico, expressão que emite a ideia de que a Europa e seus elementos científicos e culturais são referências no contexto de composição de toda sociedade moderna, tomando como pioneira e superior a cultura europeia como ideais para serem utilizadas na sociedade, sendo um verdadeiro afunilamento cultural, político e educacional.

No Brasil, esse processo contribuiu para a invisibilização da resistência negra e indígena, de modo que os saberes indígenas e africanos foram colocados como inadequados, não-rationais e não-científicos, consolidando-se a ideologia eurocêntrica como um poder sistêmico e hegemônico, o qual implicou na construção de diversos estereótipos calcados na racionalidade europeia, ainda persistentes nos países latinos. Atrelado a isso, no início do século XVI, além das questões religiosas, justificativas raciais foram utilizadas para sustentar a legitimidade e a naturalização da escravidão a partir de conceitos de inferioridade racial, tratando o povo africano como biologicamente inferiores, primitivos e selvagens, o que, segundo a premissa racista, os tornavam mais “aptos” ao trabalho escravo forçado, bem como menos suscetíveis ao sofrimento e cansaço. Nessa linha, era feito como muito fervor a associação do corpo negro à inferioridade e propenso à servidão, marginalizando, sub-humanizando e naturalizando a violência desses corpos, dando respaldo ao sistema escravocrata, a ideia de inferioridade racial e a expansão das colônias europeias.

Em que pese a Independência do Brasil em 1822, não houve a transposição da estrutura social e econômica, pelo contrário, percebeu-se a manutenção da estrutura escravocrata, visto que a elite brasileira, notadamente os escravistas e grandes proprietários de terra, permaneceram no poder. Por obviedade, aqueles que detinham o poder tinham interesse em manter o sistema escravocrata, isso porque a economia brasileira dependia substancialmente do trabalho escravo, visto que naquela época a base econômica do Brasil era o café, açúcar e algodão; trabalhos manuais, os quais transportam a ideologia colonial eurocêntrica de que corpos negros possuem aptidão para os trabalhos mais exaustivos. Outrossim, a Constituição pós independência (1824) não aboliu a escravidão, muito menos ofereceu direitos para a população negra. Pelo contrário, o novo Estado brasileiro reconheceu e legitimou a partir de seus atos adicionais o direito de propriedade que incluíam a posse de pessoas escravizadas, bem como negligenciou as demandas por liberdade dos negros escravizados.

Ato contínuo, as leis de transição – Lei de Eusébio Queirós (1850), Lei do Ventre Livre (1871) e Lei do Sexagenários (1885) – trouxeram formas de suavizar a escravidão, por intermédio de medidas excludentes, resposta à resistência da elite ao fim da escravidão. Nota-se que com a promulgação da Lei de Eusébio de Queirós, 1850, representou no primeiro momento uma inflexão significativa na política imperial brasileira no que se refere ao tráfico transatlântico de escravizados, formalizando sua abolição. No entanto, apesar de seu viés ostentativo abolicionista, a lei não visou a erradicação da escravidão como instituição social e econômica. Observa-se do corpo do texto que ao encerrar o tráfico internacional, a legislação não somente evitou o influxo de novos como também contribuiu para a valorização dos

escravizados já existentes, atendendo diretamente aos interesses da elite agrária. Tal medida, ainda que revestida de moralidade, operou como um mecanismo de acomodação das tensões externas e internas, sem necessariamente provocar rupturas imediatas com a ordem escravocrata vigente.

Além dela, a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871) em que pese declarasse livres os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir de sua promulgação, a lei incorporava mecanismos excludentes e dilatórios que garantiam a continuidade da exploração. Os filhos os quais a lei se refere poderiam permanecer sob a tutela dos senhores até os 8 anos, sendo que, a partir dessa idade, o senhor poderia optar entre entregar o menor ao Estado (que assumiria os custos) ou mantê-lo sob seus serviços até os 21 anos, a título de indenização — o que, na prática, perpetuava o trabalho forçado.

Pelo exposto, os contextos históricos no Brasil coadunam com o explicado por Silvio Almeida (2020, p. 183):

Conforme este raciocínio, as sociedades contemporâneas, mesmo após o fim oficial dos regimes escravocratas, permaneceriam presas a padrões mentais e institucionais escravocratas, ou seja, racistas, autoritários e violentos. Dessa forma, o racismo seria uma espécie de resquício da escravidão, uma contaminação essencial que, especialmente nos países periféricos, impediria a modernização das economias e o aparecimento de regimes democráticos.

Com a formalização da abolição da escravidão em 1888, o que em tese deveria significar um marco de libertação plena, se mostrou o início de uma nova fase de exclusão, explícita e ao mesmo tempo velada. Observa-se que não houve a implementação de políticas de inclusão, tampouco a disponibilidade de acesso à terra, trabalho e educação adequada. Diversamente disso, esses espaços foram ocupados por brancos, visto que o Estado iniciou o processo de incentivo à imigração europeia, através de seu plano de branqueamento da população.

2.2 Negritude e marginalização de corpos negros

A definição de negritude surge historicamente como uma reação política e cultural à opressão colonial e à imposição da branquitude como modelo ideal de humanidade. Além de uma identidade étnico-racial, a negritude é a exteriorização de uma realidade coletiva marcada pela exclusão, resistência e afirmação diante de um sistema que durante séculos renegou direitos básicos e criou um ambiente apto a destinar corpos negros à marginalização social, cultural e

política. Esses corpos, que vivem às margens, são socialmente marcados pela diferença e convertidos em alvos constante de controle, violência institucional e exclusão.

Continuamente, a marginalização de corpos negros é um processo estruturado por práticas que incluem desumanização remotas ao período colonial e à escravidão. A ideia de que um corpo negro é indisciplinado, perigoso ou inferior trata-se de uma construção histórica legitimada pela desigualdade. Essa racialização funciona, por exemplo, quando se considera suspeita a simples presença física de uma pessoa negra em determinados ambientes, privados ou públicos. Ela também é externalizada a partir da análise das estatísticas, visto que a juventude negra é a mais comum entre as vítimas de homicídios e violência letal no Brasil, bem como apresenta o maior número de evasão escolar e o maior número do encarceramento.

A partir disso, nota-se que a marginalização histórica supracitada ainda reflete negativamente no acesso à educação, especialmente na educação de ensino superior. Como observado, durante muito tempo o Estado brasileiro se baseou na exclusão contínua da população negra do espaço educacional. Como pontua Silvio Almeida (2020), o racismo estrutural opera não apenas por meio da violência explícita, mas também por meio da naturalização da ausência de negros nos espaços de poder e prestígio — entre eles, a universidade.

Até a promulgação da Lei nº 12.711/2012, o acesso da população negra ao ensino superior público era bastante limitado e esse afastamento não ocorria somente por questões econômicas, ela também se apresentava através de barreiras simbólicas e institucionais, seja na baixa qualidade da educação básica oferecida a estudantes negros, o racismo dentro do ambiente escolar e a percepção de que a universidade era um espaço “branco”, no qual corpos negros não pertenciam, entendimento que até a população negra começou a internalizar. Nessa questão é importante destacar o pensamento da autora Livia Sant’Anna Vaz (2022), que destaca que o racismo institucional se manifesta justamente na dificuldade do Estado em reconhecer as especificidades das populações negras e em construir políticas públicas verdadeiramente inclusivas. A autora aponta que a resistência à implementação de cotas raciais, bem como as tentativas de deslegitimar sua importância, revelam como a marginalização simbólica ainda opera como obstáculo à efetivação da equidade racial. Nesse viés, a marginalização de corpos negros não apenas retrocede a tempos históricos, mas continua tencionando a legitimidade das políticas de inclusão. Observamos que, comumente, após o ingresso no ambiente público superior, estudantes negros cotistas são, direta e indiretamente, alvos de preconceitos e desconfianças quanto a sua capacidade intelectual, revelando o quanto o racismo ainda permeia as relações dentro das instituições de ensino superior, seja pelo corpo docente ou discente.

Nesse cenário, a efetivação de políticas de acesso necessita ser complementada por iniciativas institucionais mais efetivos de reparação histórica. Compreender a negritude em sua complexidade significa reconhecer o peso histórico e cruel da marginalização imposta aos corpos negros, e, sobretudo, valorizar os processos de resistência e enfrentamento que marcam sua trajetória. Esse reconhecimento é um passo essencial para garantir que ações afirmativas não atuem apenas como mecanismos de acesso, mas de superação e transformação efetiva das universidades públicas brasileiras.

2.3 Dispositivos legais que legitimaram o racismo e sua repercussão na sociedade

Durante o período do Brasil Império (1822 - 1889), alguns dispositivos legais foram utilizados como fundamento para manter negros escravizados afastados dos espaços educacionais. Essa exclusão não se deu por descuido ou acaso, e sim por uma construção política cristalina: a manutenção do sistema escravocrata e garantir o poder das elites. Isso porque, autorizar que escravizados tivessem o mínimo de acesso à educação representava um risco direto à estrutura social da época, visto que o trabalho forçado de milhões de africanos sustentava a economia. Não por coincidência, é conclusivo e racional pensar que a educação sempre foi uma ameaça à elite imperial, e muitos temiam que, se alfabetizados, as pessoas escravizadas teriam fomento para ideias abolicionistas, visto que a educação era – e permanece sendo – uma porta para questionamento do próprio sistema. Adicionalmente, o afastamento de corpos negros do ambiente da educação serviu também como forma de apagamento das raízes africanas culturais e científicas, tudo como um projeto de transferir a detenção de todo o saber – arrogantemente – para o branco do Ocidente.

As normas do Direito servem, a priori, como parâmetro para os comportamentos e decisões tomadas pelos cidadãos. Nota-se, com isso, que a mesma norma que concede, limita, ainda que intrinsecamente. A partir da análise da Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824, ainda que tenha sido a primeira Constituição do Brasil independente, formalizou diversas exclusões sociais. No capítulo referente às garantias dos direitos civis e políticos, o texto constitucional previa, no artigo 179, inciso XXXII, a oferta de instrução primária gratuita a todos os cidadãos. Contudo, a concepção de cidadania então vigente ao qual se vinculava o direito à educação excluía os indivíduos escravizados, indígenas e mulheres, de modo que a

grande maioria não era reconhecido como sujeitos merecedores de direitos. Dessa forma, em que pese a norma sugerisse uma proposta de universalização do ensino, na prática, o acesso à educação permanecia restrito a elite.

Essa carga histórica de intensa exclusão estrutural ainda descarrega consequências no presente. Embora o acesso à educação esteja assegurado não só em nível constitucional, mas também em tratados e convenções internacionais – vide art. 205 da Constituição federal de 1988 - a universalização desse direito esbarra em desigualdades não superadas. A lacuna entre a legalidade e a realidade expõe a permanência de um modelo de sociedade em que o acesso à educação, seja em qualquer nível, permanece sendo condicionado a marcadores sociais, persistindo as características do projeto elitista e centralizador da Constituição de 1824.

Ato contínuo, imperioso mencionar a Lei nº 13, de 28/03/1835, que regulou a criação das cadeiras de instrução primária, o provimento e os ordenados dos professores, e foi introduzida como uma investida para consolidação da educação pública no Império do Brasil. No entanto, não coincidentemente, tal investida legislativa se mostrou igualmente excludente, transparecendo mais uma continuação dos parâmetros normativos do que efetivamente uma política democratizante. Isso porque a referida lei estabelecia requisitos delimitadores para a abertura de escolas, contratação de docentes e designação de suas remunerações. Isso era perceptível pois ao organizar o ensino público apenas para "os cidadãos livres" (vide art. 11 da lei nº 13, de 28/03/1835), a norma reproduzia e reforçava a lógica de exclusão social imposta pelo regime escravista. A escola pública provincial era concebida como um espaço de formação do “cidadão livre e moralmente útil”, excluindo explicitamente os escravizados do processo educativo formal. Ainda, a legislação não interrompeu com as dificuldades estruturais herdadas do período colonial e legalizadas pela Constituição de 1824, pelo contrário, ainda que a educação fosse a representação do progresso, mantinha sua lógica excludente, visto que privilegiava a elite, ocasião em que a lei era utilizada, novamente, para excluir os escravizados dos espaços educacionais, impedidos de frequentar escolas.

Em tempos hodiernos, cada avanço obtido no processo de democratização do ensino deve ser comemorado. Ainda que tais progressos tenham ocorrido de forma lenta e tímida, principalmente quando comparados aos contextos do período colonial e imperial, é preciso reconhecer que, embora não se trate de mérito o cumprimento do mínimo necessário, consolidou-se, de maneira gradual, a compreensão de que práticas excludentes são incompatíveis com os princípios da dignidade da pessoa humana e da valorização da cidadania. As marcas herdadas pelos processos históricos são inegáveis, e sua superação requer o fortalecimento de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso e da permanência nos

espaços educacionais, especificamente os de ensino superior, como forma de promoção da inclusão e da justiça social, condição semelhante a que preconiza Livia Sant'Anna (2022), ao afirmar que a educação – em suas mais diversas configurações – foi e é parte fundamental do movimento de resistência/insurgência das pessoas escravizadas, abrindo caminhos para a conquista/reinvidicação da liberdade.

A partir da análise dos dispositivos supracitados – leis e atos – expressa-se como o apanhado jurídico brasileiro foi estruturado para solidificar e justificar práticas racistas e promover o afastamento social e educacional da população negra. Percebe-se que o Estado corroborou para a marginalização sistemática dos afrodescendentes, negando acesso equitativo à educação, a cidadania plena e ao trabalho digno. Diante desse histórico de exclusão, sobressalta-se a necessidade de medidas reparatórias que visem não só corrigir os erros conscientes do passado, mas também promover a inclusão social. É nesse contexto que surge a política de afirmação de cotas raciais, voltada para combater as desigualdades estruturais.

2.4 O surgimento das cotas raciais como política de ação afirmativa nas universidades do Brasil

É corriqueiro em debates surgir o questionamento sobre por que o critério racial tem maior peso do que o critério exclusivamente social. Ou seja, por qual razão não se adota apenas a condição socioeconômica como base para o acesso a vagas no ensino superior, desconsiderando a questão racial. Para responder a essas inquietações, é possível recorrer a diferentes áreas do conhecimento e a diversos estudos realizados por institutos de pesquisa, que demonstram como a desigualdade racial opera de forma estrutural e independente da condição social.

É unânime, ou pelo menos deveria ser, o entendimento de que o padrão de desigualdade no Brasil se mantém uniforme desde a escravidão. Isso porque depreende-se dos dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) que a população negra (pretos e pardos – segundo a classificação do IBGE) detém os piores indicadores sociais no tocante à escolaridade, renda, acesso à justiça, acesso a trabalho digno, saúde, entre outros ramos. Nesse sentido, nota-se que há a concentração contínua, que ultrapassa séculos, da violência letal na população negra, pois, se de um lado temos a redução dos índices de violência praticadas em pessoas brancas, do outro temos a realidade de que as principais vítimas de homicídios no Brasil é a população negra.

Conforme dados do Atlas da Violência, confeccionado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022) em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, somente em 2022 foram registrados 47.508 homicídios no Brasil, sendo que 76,5% das vítimas eram pessoas negras (pretas e pardas). Isso significa que, em média, uma pessoa negra foi assassinada a cada 14 minutos no País. Essa desigualdade também se reflete em outras esferas sociais, como no mercado de trabalho. Segundo o Painel de Cor ou Raça do IBGE (IBGE, 2022), a população negra está majoritariamente concentrada em cargos de baixa qualificação e raramente ocupa posições de chefia e liderança. No campo da educação, a disparidade persiste. Até o ano de 2022, apenas 13% das pessoas pretas e pardas com 25 anos ou mais haviam concluído o ensino superior, enquanto entre os brancos esse índice era de 27,7%. Na participação política no ano de 2022, em que pese a população negra ser maioria no País, representou apenas 32,5% nesse espaço de poder e deliberação das decisões. Frise-se, nesse ponto, que os dados apresentados são referentes ao ano de 2022, e não à toa. Em 2022 completou 10 anos da instituição da Lei de Cotas Raciais no Brasil (Lei 12.711/2012), a qual nasceu com a pretensão de reparação e proteção daqueles que são remanescentes de um processo histórico cruel.

No entanto, os levantamentos estatísticos revelam que a desigualdade racial não apenas persiste, como em alguns aspectos tem se aprofundado. Isso evidencia que o racismo estrutural no Brasil opera de forma complexa e arraigada, ultrapassando a barreira da pobreza e afetando negros e pardos independentemente de sua condição socioeconômica. Dessa forma, torna-se evidente que medidas baseadas unicamente em critérios sociais seriam insuficientes para combater as desigualdades raciais, uma vez que a cor da pele, por si só, ainda determina a concessão ou a privação de direitos no Brasil.

Diante desse contexto, podemos apresentar a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) como a pioneira na implementação das cotas raciais a partir da Lei Estadual Nº3.708/2001 (RIO DE JANEIRO, 2000) que dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais, e institui um sistema de reserva de vagas voltado em especial à inclusão de negros oriundos de rede pública, posteriormente alterada pela Lei Nº 4151, de 04 de setembro de 2003 que institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais. Esse acontecimento se deu principalmente pela intensa mobilização do movimento negro e de críticas à exclusão racial no acesso ao ensino superior (RIO DE JANEIRO, 2003). Conforme seu texto inicial, 20% (vinte por cento) para estudantes oriundos da rede pública de ensino; 20%

(vinte por cento) para negros; e 5% para pessoas com deficiência. A importância e inovação dessa política se dá pela centralidade do critério racial que naquela época suscitou amplo embate jurídico. Sua implementação antecedeu a Lei de Cotas e serviu como referência de norma para outras universidades ao reconhecer que apenas a igualdade formal não combate às desigualdades estruturais históricas. Ao adotar a implementação dessa ação afirmativa, a UERJ rompe com a neutralidade institucional frente as desigualdades raciais, a fim de reafirmar a dignidade daqueles grupos racializados.

Por conseguinte, a Universidade de Brasília (UnB) figurou como uma das primeiras instituições de ensino superior a adotar a política de ação afirmativa no Brasil, através do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, elaborado por uma equipe de professores, incluindo Rita Laura Segato e José Jorge de Carvalho, do Departamento de Antropologia (CARVALHO; SEGATO, 2003), em 2003, quando a instituição passou a reservar, por um período de 10 anos, 20% das vagas de seus cursos de graduação para candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos). O núcleo do referido Plano traz a construção de uma universidade plural e com representatividade étnico-racial, e também traz em seu bojo propostas de fortalecimento institucional por meio da criação de núcleos de estudos afro-brasileiros, concederá preferência nos critérios de moradia para os estudantes negros em situação de carência, e a adoção de programas destinados a observar o funcionamento das ações afirmativas, avaliar seus resultados periodicamente, sugerir ajustes e modificações e identificar aspectos que prejudiquem sua eficiência.

Dito isso, do ponto de vista prático, o Plano de Metas da UnB dialoga plenamente como os paradigmas da justiça distributiva e da justiça reparatória, visto que a sua elaboração é consequência do reconhecimento do racismo estrutural como obstáculo ao exercício pleno da cidadania, em especial o acesso ao ensino superior. Naquele contexto, que precedeu algumas dificuldades e desigualdades regionais, problemas de qualidade e o desafio da educação de jovens e adultos do Governo de Fernando Henrique Cardoso (DURHAM, 2000), a ausência de uma legislação nacional sobre cotas raciais fez com que a universidade construísse seus próprios mecanismos de regulamentação e monitoramento. A posteriori, esse Plano de Metas também serviu como fundamento perante o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº186. Com esse impacto, infere-se que o Plano de Metas transcendeu seu papel inicial e local, influenciando inclusive a formulação da Lei nº 12.711/2012, e representou um modelo institucional de referência para outras universidades federais, no tocante a afirmação de que

deve ser preservado a promoção da equidade racial no ensino superior, seja no acesso, seja na permanência.

3. FUNDAMENTOS E EFEITOS DAS COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO

A implementação de políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras – em especial a cota racial - é hoje um padrão a ser seguido. Essa medida representa um importante avanço na reparação dos efeitos de um histórico processo discriminatório profundamente enraizado na sociedade brasileira. Desde 2002, quando as primeiras instituições iniciaram a implementação das cotas raciais, até 2009, 65 universidades já haviam adotado iniciativas voltadas a tornar o acesso ao ensino superior o reflexo da diversidade étnico-racial do País.

Nesse ponto, observa-se que, apesar de o acesso ao ensino superior seja gratuito, há uma profunda deficiência no sistema educacional de base nas escolas públicas brasileiras, circunstância em que o acesso ao ensino superior se torna quase exclusivo para aqueles que detêm condições financeiras de custear uma preparação adequada.

Dado as elogiáveis transformações sociais decorrentes da implementação das cotas raciais no âmbito educacional, nasce a necessidade de observar o processo de aplicação dessa política e avaliação de seus resultados. Constata-se que se trata de uma política que visa atenuar desigualdades no acesso ao ensino superior, sobretudo em relação à população negra e indígena, historicamente excluída dos espaços dos saberes.

Desde a sua institucionalização, as cotas raciais têm gerado debates sobre mérito, justiça social e democratização do acesso ao ensino. Nessa perspectiva, é igualmente relevante investigar de que modo a autonomia atribuída às universidades públicas tem sido exercida, em especial no que concerne à formulação de critérios de ingresso, acompanhamento da permanência do cotista e definição de percentuais para reserva de vagas, particularidades que variam significativamente entre as instituições e afetam diretamente na efetividade da política.

3.1. Discriminação positiva e o discurso da meritocracia

A Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, estabelece como propósito da Assembleia Nacional Constituinte “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”. Logo em seguida, estabelece como princípios fundamentais a: II- cidadania; III – **dignidade da pessoa humana**. E, seguidamente, estatui como objetivo fundamental: I- de uma sociedade livre, **justa** e solidária; III- **erradicar** a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais** e regionais; e, IV – **promover** o bem de todos, **sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**. (Grifo nosso).

Desse modo, extrai-se que o constituinte originário, ao reconhecer a existência de desigualdades históricas, avoca comportamentos que demandam ações, isso é, exige-se comportamentos ativos, seja no instante de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos. Nesse contexto, as ações afirmativas, como a de cotas raciais, não apenas se justificam, mas se tornam instrumentos inseparáveis para o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Ato contínuo, recolhe-se ainda do dispositivo constitucional em seu art. 5º, caput, a previsão formal de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Nesse quesito, tal medida poderia, à primeira vista, ser interpretada como a concessão de um privilégio ou vantagem indevida a determinado grupo da sociedade. Todavia, é crucial entender que o princípio da igualdade não se limita apenas na forma da lei, mas alcança a igualdade material, a qual admite tratamento diferenciado, visto que a concepção abstrata de igualdade se mostra diminuto diante das desigualdades históricas e sociais presentes no Brasil, em especial à população negra. Nesse contexto, compreende-se que a igualdade material busca a promoção da equidade e leva em consideração diferenças socioeconômicas e histórica entre a população, de modo a atuar como uma forma de discriminação positiva, aptas a proporcionar equiparação de oportunidades entre minorias.

Antes da adoção das políticas de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, o acesso ao ensino superior era predominantemente marcado em um único critério: o mérito; geralmente medido por meio dos processos seletivos como o vestibular ou o SISU (Sistema de

Seleção Unificada), que usa a nota do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio). Esses modelos de vestibular e exames são baseados no desempenho pessoal do candidato, os quais são submetidos a avaliações de alto desempenho com a finalidade de conseguir alcançar uma média igualmente alta. Nesse contexto, todos os candidatos, independentemente de sua condição econômica, origem racial ou regional, competiam pelas mesmas vagas, o que gerava um sistema bastante desigual.

Desse modo, o discurso meritocrático, embora amplamente difundido, revela-se profundamente problemático quando desconsidera as desigualdades estruturais que permeiam a sociedade brasileira. A meritocracia parte da premissa equivocada de que todos os indivíduos partem do mesmo ponto e possuem as mesmas oportunidades, desconsiderando os efeitos históricos e enraizados da exclusão social, econômica e racial. No contexto educacional, as disparidades são ainda mais evidentes desde a educação de ensino básico, em que parcelas expressivas da população brasileira, em especial os negros e pobres, têm acesso limitado a uma formação de qualidade, seja em sua permanência, seja na qualidade da educação.

Assim, sustentar que a meritocracia é um critério justo para o ingresso no ensino superior, sem levar em conta o legado da escravidão e do colonialismo no Brasil, é demonstrar desconhecimento ou negação da realidade social e das dinâmicas de poder que moldam o acesso à educação, até mesmo falta de sensibilidade perante realidades tão diferentes, e a condições de partida são discrepantes, visto que há desafios específicos a serem enfrentados por grupos minoritários.

3.2. Instrumentos normativos existentes que legitimam as cotas raciais

A política afirmativa de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras significa um importante avanço na educação e promoção da equidade no acesso ao ensino. Promulgada em 2012, a Lei nº 12.711 visa combater desigualdades raciais e sociais. Amparada em diversos instrumentos normativos – como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Igualdade Racial, decretos regulamentadores e postarias ministeriais –, a política de cotas passou a assegurar uma reserva de vagas para estudantes pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, levando em consideração também critérios educacionais e socioeconômicos. Nesse sentido, cabe analisar os principais marcos legais que regulamentam as cotas raciais no Brasil e os desafios para sua eficácia nas instituições públicas de ensino.

3.2.1 Princípios constitucionais

A princípio, a Constituição Federal de 1988 atua como marco jurídico fundamental ao estabelecer princípios essenciais que sustentam a política de cotas raciais. Isso porque o artigo 5º consagra o princípio da igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a todos os cidadãos o direito à igualdade de oportunidades e à não discriminação. Na mesma fenda, o art. 206, inciso I, determina que o ensino deve ser baseado com base no princípio da igualdade de condições, ao passo que deverá ser igualitário nas condições de acesso e permanência, firmando que o direito ao ensino ultrapassa o ingresso, estendendo-se à permanência. A Constituição Federal é o principal alicerce jurídico para implementação das políticas afirmativas, em especial a de cotas raciais, com intuito de fazer justiça social. Mas, em que pese a imensurável importância da Constituição Federal e seus dizeres sobre o direito ao ensino, essa norma não possui força vinculante suficiente para que essa garantia seja cumprida, atuando basicamente como orientação.

3.2.2. Lei nº 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial

Por conseguinte, foi instituído pela Lei nº 12.288/2010 o Estatuto da Igualdade Racial, a qual estabelece políticas públicas voltadas à população negra, reconhecendo as ações afirmativas como um instrumento de inclusão social e representa um significativo avanço na consolidação de políticas afirmativas. Em seu conteúdo, essa legislação reconhece a existência de desigualdade racial como uma fonte limitante no acesso a direitos fundamentais, como educação e trabalho. Notadamente, na esfera da educação, o artigo 4º estabelece ações afirmativas como medidas específicas destinadas a corrigir essa desigualdade racial, por intermédio da promoção da equidade de oportunidades. O artigo 39, por sua vez, reitera o dever do Estado em garantir o acesso a população negra ao ensino de qualidade em qualquer nível educacional, desde o fundamental até o superior, inclusivamente através de instrumentos como reservar de vagas nas instituições públicas de ensino superior. Desse modo, o Estatuto da Igualdade Racial opera como um alicerce legal e como uma política que respalda e orienta a implementação de cotas raciais, promovendo a inclusão e a justiça social.

Contudo, em que pese o simbolismo político que o referido estatuto representa, cabe pontuarmos algumas especificidades de seu conteúdo a fim de promover uma reflexão. A Lei nº 12.288/2010 estabelece princípios e diretrizes para a promoção da igualdade racial, no entanto, percebe-se que carece de mecanismos efetivos de aplicação e fiscalização. Percebe-se que muitos dos dispositivos do Estatuto demandam de outras regulamentações posteriores ou da vontade política dos entes federativos. Isso é, a aplicação desse Estatuto acaba sendo apenas simbólica, por não estabelecer metas claras, prazos ou recursos específicos para o enfrentamento do problema e sua execução. Em razão disso, seu papel na promoção da igualdade racial no ensino superior, apesar de relevante em face de sua representatividade, na prática, acaba sendo restrito, em especial porque não há enfrentamento de forma direta nas estruturas que perpetuam a exclusão racial e social. Esse cenário reforça a ideia de que o Estado, através de seus dispositivos, atua mais como um declarante de intenções, do que efetivamente uma política pública efetiva.

3.2.3. Lei nº12.711 de 2012 – Lei de Cotas Raciais

Avançando, a Lei nº 12.711/2012 – Lei de Cotas - se destaca como o principal instrumento legal referente a cotas raciais nas instituições de ensino público, a qual reserva 50% das vagas nas universidades e institutos federais para estudantes de escola pública, pessoas de baixa renda e pretos, pardos, indígenas e, incluído recentemente, pessoas com deficiência (alteração realizada pela Lei nº 13/09/2016). Nesse ponto, impera mencionar que a distribuição dessas vagas obedece a proporção demográfica estipulada pelo IBGE por cada estado, com o fim garantir representatividade regional. A partir da leitura da referida lei, nota-se que não houve muito empenho em sua elaboração, isso porque por se tratar de um problema tão complexo e antigo, foi decidido em três laudas, sem aprofundamento técnico sobre critérios de raça, renda e escolaridade, requisitos que a longo prazo geram decisões confusas em processos de seleção. Outro aspecto carente na lei foi a falta de políticas integradas de permanência estudantil, por exemplo, bolsa, habitação, apoio pedagógico. Com isso, embora a lei tenha promovido uma transformação crucial no cenário educacional e no perfil das universidades, por si só ela não foi suficiente para garantir equidade de oportunidades, mais por um defeito em sua confecção do que em seu conteúdo. O que se pretende dizer com isso é que essa deficiência se torna cristalina quando analisamos a baixa representatividade desse grupo nos espaços de poder. Ora, quem

não vivencia o problema, muitas vezes não o reconhece; se não causa impacto direto, não é prioridade; e, sem dada importância, não há mobilização. Dito isso, enquanto esse grupo afetado for sub-representado, dificilmente haverá quem se dedique verdadeiramente às suas demandas em completude. A eficácia da lei, portanto, requer não apenas a sua formalidade, e sim um compromisso político contínuo e ampliado com a justiça social.

3.2.4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186

Continuamente, dentre os marcos jurídicos para consolidação das ações afirmativas no Brasil está a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/2012, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade das cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB), pioneira na implementação dessa política, reconhecendo que essas ações são compatíveis com a Constituição, de modo que não violam o princípio da igualdade, e com isso esse julgamento se tornou um marco jurídico e referência para todas as instituições de ensino público no Brasil. A razão da arguição desse descumprimento de preceito fundamental foi realizada pelo partido político DEMOCRATAS (DEM), alegando ofensa aos artigos 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, da Constituição de 1988. O partido fundamenta em sua petição que a ação impugna isoladamente a adoção de políticas afirmativas de cunho racial, pois entende inadequada para as especificidades brasileiras, dado sua miscigenação. Além disso, alega que o sistema de cotas da UnB pode agravar o preconceito racial, uma vez que institui a consciência estatal da raça, promove ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gera discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecer a classe média negra. Em suma, alega que a política adequada seria a consideração apenas da renda dos candidatos, em vez da racial, de modo que os negros seriam beneficiados, ao mesmo passo que seria menos lesivo aos princípios constitucionais.

Nessa óptica, ao declarar a constitucionalidade do sistema de cotas, o STF reafirmou que a igualdade prevista na Constituição não deve ser meramente formal, mas também material, ou seja, voltada à correção de desigualdade estruturais. Mais que isso, houve o reconhecimento de que as cotas raciais não violam o princípio da isonomia, pelo contrário, o promovem de forma mais efetiva o cumprimento desse princípio.

Dito isso, em que pese o respaldo jurídico do julgado, o debate público sobre cotas raciais permanece polarizado, e em diversos setores da sociedade ainda permanece o pensamento de que essa ação afirmativa fomenta “discriminação reversa”. Isso é, mesmo após a decisão do STF e demais leis respaldando sua importância e existência, as cotas raciais permanecem sendo alvo de resistência ideológica, demonstrando que a disputa em volta dessa política perpassa o campo legal, e se inclui em uma luta mais ampla pela equidade racial. A análise dessas considerações normativas nos leva a constatar mais uma vez que a efetividade dessa política permanece sendo desafiada por limitações e lacunas normativas e operacionais, bem como de resistência social e ideológica, as quais embaraçam a concretização do direito à educação de forma plena e igualitária. Com isso, para que as cotas raciais não se restrinjam a um instrumento de acesso, é racional o investimento em ações integradas de permanência e combate ao racismo institucional, e principalmente revisão periódica – e não tão distante – das normas vigentes à luz das desigualdades que persistem.

3.2.5. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância

Não menos importante, em 2013, o Brasil assinou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (ratificado através do DECRETO Nº 10.932, DE 10 DE JANEIRO DE 2022). Esse texto legal é um tratado internacional que, no Brasil, tem status de emenda constitucional – vide art. 5º, §3º da Constituição Federal - e vincula o Estado brasileiro a adotar medidas concretas para enfrentar as desigualdades estruturais, de modo a não combater apenas o racismo individual, mas o institucional – aquele que mesmo sem rosto, nega oportunidade e silencia vozes. Para além de uma formalidade internacional, a Convenção estabelece obrigações jurídicas como a adoção de medidas especiais e ações afirmativas para erradicar as desigualdades raciais históricas e estruturais. Na prática, a Convenção serve para retirar o Estado da inércia, de modo que ele não seja neutro frente as desigualdades raciais. Isso é, deve haver o compromisso de manutenção de ações afirmativas, não como uma opção políticas, e sim como uma obrigação jurídica, de modo que o Estado deve não apenas preservá-las, mas aprimorar essas políticas, sob pena de responsabilidade internacional.

3.3. Perspectivas da revisão da política de cotas

Com a formalização da Lei nº 12.711/2012, passou a ser estabelecido critérios étnico-raciais e socioeconômicos para o ingresso no ensino superior público, sendo essencialmente uma ação afirmativa de caráter transitório, visto que sua aplicação, a princípio, será avaliada a cada 10 anos para verificar a efetividade da política, e necessidade de seu continuamento. Desse modo, percebe-se que as cotas raciais refletem a ideia de transitoriedade até que alcancem um patamar mínimo de equidade racial nas instituições públicas. Todavia, a persistência de desigualdades estruturais indica que essa transitoriedade deve ser compreendida com retomadas a períodos históricos.

Sob a perspectiva do racismo estrutural, de acordo com o escrito por Silvio Almeida (2020, p. 50), “o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional”. Nesse sentido, podemos identificar que as desigualdades raciais no Brasil não são limitadas a alguns atos de preconceito, e sim fortemente enraizadas no modo em como a sociedade brasileira se organiza, seja nas instituições práticas jurídicas, políticas públicas e na distribuição desigual de recursos, e principalmente de oportunidades. Nesse sentido, as cotas raciais surgem como um instrumento de correção de uma base estrutural dispare, e não como uma vantagem indevida a determinados grupos.

Lívia Sant’Anna Vaz (2022) reforça esse entendimento ao fundamentar que a efetivação da democracia na sociedade brasileira requer o enfrentamento do racismo institucional. Para a autora, as cotas raciais são uma resposta política necessária para reparar os efeitos de séculos de exclusão da população negra dos espaços públicos, sobretudo no que se refere ao acesso à educação, aos ambientes de poder e ao trabalho. Nessa linha, a autora ainda defende que não há verdadeira igualdade sem consideração das desigualdades históricas e estruturais que marcam a experiência de grupos racializados no país.

Por conseguinte, é preciso esclarecer a diferença entre o alcance da equidade e da igualdade. A igualdade buscada diz respeito ao tratamento de forma idêntica, enquanto a equidade busca levar em consideração os contextos históricos e sociais, as diferentes realidades de cada grupo social, a fim de oferecer meios específicos para que todos possam alcançar objetivos semelhantes. A política afirmativa de cotas raciais, nesse contexto, é um instrumento de equidade, uma vez que reconhece o distanciamento de realidades e desnivelamento de pontos

de partida da população negra, e com isso busca reduzir – com a pretensão final de eliminar – a distância histórica em relação a população branca no acesso ao ensino superior público. Nessa linha, em que pese as cotas sejam, institucionalmente, uma política transitória, sua manutenção requer diretamente da superação das disparidades que justificam sua implementação.

Ato contínuo, dados do IBGE e pesquisas educacionais demonstram que mesmo após décadas de vigência da Lei nº 12.711/2012, a presença de negros nas universidades públicas ainda é inferior à sua representatividade na população brasileira. Isso é, apesar de negros serem a maioria em quantidade no cômputo populacional, é minoria em espaços educacionais. Como pontua Silvio Almeida (2020, p. 165): “isso se explica pelo fato de que no Brasil a universidade não é apenas um local de formação técnica e científica para o trabalho, mas um espaço de privilégio e destaque social – um lugar que, no imaginário social produzido pelo racismo, foi feito para pessoas brancas.”.

Nessa ótica, as cotas raciais existem numa tentativa de desmontar a moldura do racismo estrutural. O seguimento dessa política deve ser averiguado com base em indicadores concretos de inclusão racial, e não somente por critérios temporais (a cada 10 anos) e arbitrários. Ademais, não basta a colaboração para o acesso ao ensino superior, de modo que são necessárias ações complementares para a permanência desse estudante na universidade, e, sobretudo, observância direcionada à educação básica.

Pelo conjunto de exposições apresentadas, as cotas raciais devem ser compreendidas como um elemento de um projeto maior de justiça social e racial, a qual exige comprometimento e participação política contínua. A transitoriedade das cotas só será legítima quando houver efetiva transformação estrutural das condições que as motivaram, o que ainda está distante de se tornar realidade, dado a pouca preocupação dos representantes no congresso se debruçarem sobre essa pauta. O art. 7 da Lei nº 12.711/2012 prevê que a cada 10 (dez) anos será promovida a avaliação do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência.

Desde o início, as cotas raciais foram pensadas como uma política transitória, e possui natureza de temporariedade/excepcionalidade. Esse entendimento, embora condizente com os princípios constitucionais de igualdade formal, traz consigo significativas apreensões no âmbito da implementação e consolidação dessa ação afirmativa na educação brasileira. Observe que a transitoriedade não é mencionada como um marco de início e fim, mas sim de assegurar durante sua vigência que a política possa cumprir seu papel transformador. Nesse entremeio, a fragilidade de indicadores de avaliação do impacto das cotas raciais se torna um obstáculo para a verificação dessa política, uma vez que a ausência desse levantamento de dados sobre o

acesso, o desempenho acadêmico, sobre a taxa de evasão e a efetiva inserção desse cotista formado no ambiente profissional dificulta a produção de diagnósticos precisos sobre os resultados alcançados e os pontos críticos a serem repensados. Esses parâmetros tornam-se dificultoso afirmar com veemência que essa política está de fato alcançando sua finalidade a ponto de justificar sua manutenção ou exclusão.

Além de tudo, outro ponto sensível e que apesar de ser abordado num contexto fora do ambiente universitário, o impacta diretamente e profundamente, é a persistência das desigualdades estruturais, especialmente na educação pública. Nota-se que o sistema educacional público é precário e insuficiente, ao passo que ignorar essa realidade é fechar os olhos para a base desigual sobre a qual se ergue o ensino superior no Brasil. Essa ferida profunda, enquanto estiver aberta, qualquer debate acadêmico, seja sobre cotas ou qualquer outra política, estará contaminado por ela. Então pensar na transitoriedade da política de cotas raciais não pode ser apartado de entender as raízes que ensejaram sua necessidade.

Outro ponto desafiador e que ainda persiste – embora largamente refutado e ultrapassado - é a concepção de mérito como critério de justiça. Pessoas contrárias às cotas raciais invocam a tese individualista de que todos possuem igualdade de oportunidades, ou dispõem do mesmo tempo livre (as mesmas 24 horas) para “lutar” por seus objetivos. Nesse ponto, observa-se também o posicionamento de Silvio Almeida (2020, p. 82):

“No Brasil, a negação do racismo e a ideologia da democracia racial sustentam-se pelo discurso da meritocracia. Se não há racismo, a culpa pela própria condição é das pessoas negras que, eventualmente, não fizeram tudo que estava a seu alcance. Em um país desigual com o Brasil, a meritocracia avaliza a desigualdade, a miséria e a violência, pois dificulta a tomada de posições políticas efetivas contra a discriminação racial, especialmente por parte do poder estatal. No contexto brasileiro, o discurso da meritocracia é altamente racista, uma vez que promove a conformação ideológica dos indivíduos à desigualdade racial.”

Assim, se apossar desse discurso meritocrático é o mesmo que deslegitimar a ação afirmativa, e substituí-lo pelas vias de posicionamentos individualistas que desvirtuam as desigualdades históricas e coletivas existentes.

Perante o exposto, uma vez optado pelo Estado brasileiro tomar a política de cotas raciais como transitória, ele deverá assumir paralelamente a responsabilidade de criar mecanismos de avaliação, transparência e diálogo social. A temporariedade da norma, se não acompanhada de compromisso político contínuo, se torna frágil. Se essa transitoriedade é compreendida como uma meta a ser almejada, não deve ser por isso alheia a outras condições concretas que justifiquem sua existência.

4. PAPEL DO ESTADO E OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS

A efetivação da política de cotas raciais no Brasil representa um marco de luta por equidade e ocupação de espaços originalmente ocupados apenas por brancos e elite. Sua consolidação constitui um dos mais relevantes avanços no campo da justiça social e democratização do acesso à educação, uma vez que se trata de uma iniciativa institucional às enraizadas desigualdades raciais historicamente presentes no Brasil, as quais moldaram o acesso à educação, trabalho e cidadania plena. Nesse procedimento, o Estado atua na formulação normativa e parcial operacionalização e monitoramento dessas políticas. Desse modo, a compreensão do funcionamento da atuação dos Poderes é fundamental para traçar o caminho para implementação e consolidação das cotas raciais no ambiente universitário, a fim de avaliar os alcances e limites dessa ação afirmativa.

Esse capítulo se compromete a observar o papel do Estado na efetivação das cotas raciais, seja em sua atuação ou omissão, com especial atenção à atuação das instâncias executivas e legislativas na formulação de políticas públicas, na regulamentação jurídica e no desenvolvimento de instrumentos institucionais voltados à equidade social no ensino superior. Ainda com o avanço representativo a partir da promulgação da Lei nº12.711/2012, observa-se que ainda há lacunas estruturais que comprometem a eficácia e a sustentação dessa política, e não é difícil constatar que a implementação de mecanismos voltados à fiscalização do cumprimento da legislação e à garantia de condições adequadas de permanência estudantil têm sido aplicadas tardiamente, e diversas vezes desvinculada de uma análise aprofundada da raiz do problema. Isso é, algumas iniciativas são pensadas partindo do geral para o particular, quando na realidade, devido a especificidades de cada realidade, deveria ocorrer de modo inverso.

Nesse prisma, a implementação de políticas de cotas raciais desprendida de qualquer acompanhamento sistemático de apoio financeiro, pedagógico e até mesmo psicossocial robustece o entendimento de que não basta o acesso à universidade, pois somente isso não assegura a inclusão plena, muito menos o êxito acadêmico dos grupos estudados. Por isso, é crucial compreender como as normas institucionais existentes se concretizam na sociedade, e observar os desafios estruturais enfrentados por essa política, com foco na vulnerabilidade dos mecanismos de inclusão e fiscalização.

4.1. Considerações sobre as alterações da Lei nº12.711 de 2012 pela Lei nº 14.723 de 2023

A promulgação da Lei nº 14.723 de 2023 reconfigurou os fundamentos da Lei nº 12.711/2012 e representou um marco importante no percurso das políticas de ações afirmativas no Brasil. Perceba que ao promover a (re)análise da legislação é possível identificar avanços normativos – de grande prestígio para todos – bem como estagnações que desafiam a efetividade da política quando inserida no atual contexto sociopolítico.

Do ponto de vista jurídico, a Lei nº 14.723/2023 promoveu alterações pontuais em aspectos operacionais da política de cotas. Dentre as mudanças mais notáveis destaca-se prevê que candidatos cotistas concorram, a princípio, às vagas da ampla concorrência, e apenas caso não sejam aprovados nessa modalidade, passam a disputar as vagas reservadas, sendo incluídos nas vagas reservadas apenas se não obtiverem classificação suficiente.

Adicionalmente, estudantes cotistas em situação de vulnerabilidade social – não descrita pela lei – terão prioridade no recebimento de auxílios estudantis, o que, no caso concreto, simboliza uma resposta ao problema da evasão por dificuldades econômicas.

No parágrafo único do art. 2º da lei podemos perceber que houve a manutenção do percentual de 50% das vagas reservadas a estudantes oriundos da rede pública de ensino. Outro aspecto observado foi a inserção de pessoas com deficiência e comunidades quilombolas como beneficiários da reserva de vagas.

Outrossim, a nova legislação manteve a previsão de relatórios anuais sobre acesso, permanência e conclusão dos estudantes cotistas, no entanto, dado a autonomia das universidades e instituições a efetividade dessa previsão necessitará da capacidade institucional das instituições em coletar, sistematizar e utilizar esses dados para formular políticas uniformes de inclusão e permanência. Sem mecanismos claros de responsabilização e participação social, o risco é que tais instrumentos permaneçam apenas no plano formal, e não apresente inovação quando comparada a lei anterior.

Do ponto de vista constitucional, as cotas continuam juridicamente legítimas e compatíveis com os princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana, conforme já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 186/DF. A manutenção da constitucionalidade da política exige que o Estado brasileiro atue de forma

proativa na eliminação das desigualdades raciais e sociais, sob pena de descumprimento de compromissos internos e internacionais de direitos humanos, como a Convenção Interamericana contra o Racismo (DECRETO Nº 10.932, DE 10 DE JANEIRO DE 2022).

Segundo dados levantados pelo Censo 2022 (BELANDI; GOMES, 2023) em 2022, cerca de 92,1 milhões de pessoas se declararam pardas, o equivalente a 45,3% da população do país, outras 20,6 milhões se declaram pretas (10,2%). Dados como esses demonstram a ampliação da diversidade étnico-racial na sociedade e se faz necessário a observância das implicações nas universidades quanto as autodeclarações, visto que os efeitos impactam diretamente na reconfiguração dos espaços acadêmicos.

Do ponto de vista comparado, as experiências internacionais oferecem subsídios relevantes para avaliar e qualificar o modelo brasileiro. Nos Estados Unidos, até 1963, a segregação racial era oficialmente organizada pelas apelidadas Leis Jim Crow, uma série de normas que previam a separação entre negros e brancos no uso de bens e serviços públicos, além de autorizar que proprietários de estabelecimentos privados proibissem a entrada de pessoas negras. As ações afirmativas surgiram no contexto dos direitos civis nos anos 1960, com foco na raça como critério de correção histórica. Durante muito tempo esse critério foi utilizado e autorizado judicialmente, até o recente julgamento da Suprema Corte no caso “*Students for Fair Admissions v. Harvard* (2023)” (Estudantes por Admissões Justas contra Harvard), que declarou inconstitucional a utilização de critérios raciais em processos seletivos de universidades públicas e privadas.

Por outro lado, na África do Sul, o *Apartheid* foi moldado a partir de um vasto material legal dentre os quais havia a previsão da criminalização de relações inter-raciais¹, e a que previa a classificação dos indivíduos em documentos de identidade que determinava os direitos, privilégios e restrições que cada pessoa teria em todas as esferas da vida²; formaram um arcabouço jurídico opressivo que visava controlar todos os aspectos da vida da maioria negra, garantindo a supremacia branca e o acesso privilegiado a recursos, oportunidades e poder.

No pós-apartheid, foi institucionalizada uma política de ação afirmativa voltada a reparação das desigualdades raciais e econômicas nomeado de *Black Economic Empowerment* (BEE)³ – ou Empoderamento Econômico Negro - uma iniciativa abrangente que visa promover

¹ Lei da Imoralidade (*Immorality Act*) - 1927

² Lei de Registro Populacional (*Population Registration Act*) - 1950

³ **SOUTH AFRICA. The Department of Trade, Industry and Competition. Broad-Based Black Economic Empowerment.** [Pretoria]: The Department of Trade, Industry and Competition, [s.d.].

a implementação de critérios de admissão que consideram fatores raciais e socioeconômicos e a concessão de bolsas de estudo e auxílios para estudantes de baixa renda, predominantemente negros, para que possam acessar e permanecer nas universidades.

Diante dessas realidades, quanto ao modelo dos Estados Unidos, pode-se notar que o modelo brasileiro de cotas raciais é avançado em relação a ele, que ainda carece de fortalecimento e aprofundamento das políticas afirmativas. Quanto ao modelo (BEE), pode-se verificar proveitos significativos para complementação da Lei nº 12.711 e suas alterações pela Lei nº 14.723/2023, entre eles o de indicadores de desempenho e monitoramento claros e públicos para além de verificar os ingressantes pelas cotas raciais, averiguar o sucesso acadêmico e a taxa de permanência, de modo que a identificar a real efetividade das cotas e identificar características a serem aprimoradas.

Além disso, seria importante programas de nivelamento e apoio pedagógico, com a finalidade de oferecer suporte acadêmico adicional para estudantes cotistas que, devido a deficiências na educação básica, podem precisar de um reforço inicial. Diante disso, ao olhar para o BEE, o Estado brasileiro pode refinar suas políticas de cotas raciais nas universidades.

Por fim, a Lei nº 14.723/2023 configura um importante avanço no processo de consolidação das ações afirmativas no Brasil, sobretudo por ampliar o rol de grupos beneficiários e por fortalecer a articulação entre ingresso e permanência no ensino superior e técnico. Todavia, sua eficácia plena está condicionada à superação das contradições estruturais ainda muito presentes na sociedade e nas instituições, à ampliação dos critérios de inclusão e à institucionalização de mecanismos efetivos de participação da sociedade civil na fiscalização e avaliação dessa política. A política de cotas, enquanto instrumento de reparação histórica e promoção da justiça social e racial, permanece como um terreno de embates políticos, exigindo vigilância contínua e mobilização ativa para que seus princípios se traduzam em transformações concretas e duradouras.

4.2. A tardia implementação de mecanismos de fiscalização e interpretações divergentes sobre critérios raciais: o caso das comissões de heteroidentificação e a insegurança jurídica

Que as cotas raciais são uma política de enfrentamento às raízes discriminantes da sociedade já se sabe. Também é evidente, contudo, a fragilidade dos mecanismos de fiscalização quanto à sua efetiva implementação. E isso não acontece por acaso. Desde sua implantação, é

notório que essa política de ação afirmativa tem enfrentado resistências, bem como trouxe à baila diversos posicionamentos contrários, inclusive por meio de uma ADPF que questionava sua constitucionalidade. Nesse prisma, podemos entender que isso se dá também pelo fato de ela romper com a comodidade contínua de uma branquitude acostumada em se ver numa posição de superioridade, causando, para muitos, a perda de vantagens e privilégios consolidadas ao longo do tempo, ainda que construídas com base em estruturas excludentes criadas por eles próprios.

Diante disso, a implementação de políticas públicas de ação afirmativa, especialmente no que tange às cotas raciais para ingresso em universidades públicas, trouxe à tona um debate complexo e ainda não pacificado no ordenamento jurídico brasileiro: os critérios utilizados para a definição de quem é beneficiário dessas medidas. A carência de critérios objetivos ou uniformes para implementação de cotas evidencia a deficiência dos Poderes em contribuir para uma legislação mais consolidada sobre o tema, circunstância em que é comum interpretações divergentes a partir de casos semelhantes, causando insegurança jurídica. Em que pese a promulgação e utilização da Lei nº12.711/2012, a qual regulamentou as cotas no ensino público superior, o ordenamento jurídico brasileiro carece de parâmetros legalmente definidos para a aferição racial, delegando essas atribuições às próprias universidades. A autonomia universitária no Brasil é um princípio garantido pela Constituição Federal de 1988 (art. 207), segundo o qual as universidades públicas gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Essa autonomia, em que pese essencial à liberdade acadêmica e à produção do conhecimento, gera tensões quando se trata da padronização e fiscalização de políticas públicas nacionais — como é o caso das cotas raciais e da implementação das comissões de heteroidentificação.

A referida lacuna tem causado controvérsias judiciais, especialmente diante da variedade de critérios adotados — como autodeclaração, entrevistas e comissões de heteroidentificação — o que resulta em decisões conflitantes, e até mesmo fora da consonância a ser adotada. Isso é, devido à falta de especificidade da norma, há abertura para interpretações extensivas até mesmo para alguns candidatos, os quais, para se beneficiar, justificam a concessão de uma vaga no percentual de vagas a partir de uma autodeclaração.

No caso concreto, no início da implementação da política de cotas raciais primou o critério da autodeclaração. A autodeclaração foi o critério historicamente reconhecido pelo movimento negro, com o alicerce na valorização identitária da população negra, cujo embranquecimento — promovido pelo Estado brasileiro — teve como efeitos mais perversos a

autorrejeição (VAZ, 2022, p. 152). No entanto, ainda que esse quesito esteja em conformidade com o reconhecimento previsto no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), sua aplicação independente se revelou muito vulnerável a fraudes e deturpações. Isso pode ocorrer porque a autodeclaração não possui caráter absoluto, e nem sempre será condizente com as características fenotípicas de que se declara. Ademais, a identidade racial, em especial a negritude, vai além da percepção individual: muitas vezes ela é moldada pelas experiências de discriminação impostas a partir das interações sociais marcadas por experiências de racismo. Isso é, ser negro no Brasil extrapola atributos como a cor da pele ou espessura do nariz, manifestando-se na vivência do racismo estrutural, como por exemplo, ser alvo constantemente de vigilância excessiva em estabelecimentos ou ter a aparência considerada inapropriada para representar a imagem de uma empresa.

Diante disso, para que seja assegurado o direito ao destinatário adequado, ensejou a necessidade de acrescentar um mecanismo de verificação diferente da autodeclaração, culminando na criação das comissões de heteroidentificação. Não obstante sua relevância, sua implementação ocorreu – e ainda ocorre – de forma despadronizada. A ausência de uma normatização uniforme que regulamente seus procedimentos, sua composição e requisitos de análise tem resultado em disparidades institucionais e, novamente, insegurança jurídica, uma vez que cada instituição de ensino superior poderá adotar protocolos próprios, o que corrobora para uma heterogeneidade interpretativa, e isso compromete os princípios de isonomia e segurança jurídica. Assim, podemos constatar que os desafios são profundos: garantir a continuidade das cotas raciais como política de Estado, apesar de todo esforço contrário, e avançar na institucionalização de instrumentos que assegurem sua eficácia e legitimidade pública.

As comissões de heteroidentificação foram instituídas como meio de controle complementar à autodeclaração, com a finalidade de evitar com que existam fraudes no acesso às ações afirmativas, principalmente no âmbito de ingresso em universidades públicas e concursos públicos. As referidas comissões levam em consideração traços fenótipos como cor da pele, espessura do cabelo, traços faciais, e se são compatíveis com o grupo racial indicado pelo candidato, em observância aos critérios adotados pelo IBGE. Ainda assim, a tardia implementação de instrumentos de verificação, especialmente no que diz respeito à autodeclaração racial e a atuação das comissões de heteroidentificação, revela ainda mais o cenário de despreocupação e esvaziamento da pauta, pois é pensado apenas em redigir a lei, e não em suas nuances e aplicabilidade eficaz.

Nesse cenário, a crescente “judicialização das cotas”, em especial por meio de ações individuais ou coletivas que contestam critérios de elegibilidade ou os processos de heteroidentificação, tem gerado demasiada insegurança jurídica e contribuído para o desgaste institucional nas universidades, sendo essas as responsáveis pelo trâmite das comissões de heteroidentificação. Esse cenário se mostra ainda mais preocupante quando observado que o fluxo político nos últimos anos tem sido marcado por uma redução gradual de apoio governamental às pautas de igualdade racial.

A título de ilustração, a crescente judicialização de casos envolvendo o sistema de cotas raciais nas universidades públicas do Brasil revela as fragilidades normativas e técnicas dessa política, visto que há casos em que candidatos aprovados pela política afirmativa de cotas raciais e foram posteriormente desclassificados a partir de pareceres de comissões que não reconheceram suas características fenotípicas como adequadas com a identidade racial que foi autodeclarada (METRÓPOLES). Nessas ocorrências, após a judicialização do feito, é que a justiça competente interveio mantendo ou revertendo esses pareceres. Essa inércia normativa, embora reconheça a autonomia das instituições, também tem contribuído para a multiplicação de interpretações divergentes, alimentando um ambiente de incerteza, e, principalmente, comprometendo o direito ao acesso às políticas afirmativas, violando princípios constitucionais da legalidade, isonomia e segurança jurídica, alicerces do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, nota-se que apesar da existência de um procedimento mais específico que o anterior (autodeclaração), há divergências entre órgãos públicos, bancas examinadoras, universidades; hipótese em que a estabilidade das relações jurídicas é comprometida, resultando também em indeferimentos equivocados, ao passo que a falta de critérios objetivos, padronizados e de capacitação técnica dos integrantes dessas comissões tem gerado preocupação tanto no meio acadêmico quanto jurídico.

Não só por isso, há necessidade de estabelecer critérios claros para os procedimentos de verificação. Extrai-se da Portaria Normativa nº 4/2018 do Ministério do Planejamento (que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros) e da Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministério da Educação (que dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino) que ambas reconhecem a legitimidade das comissões, todavia não detalham diretrizes nacionais unificadas. Isso abre margem para diferentes interpretações e condutas entre instituições públicas, gerando disparidades nas decisões. Noutro norte, cabe destacar que não estamos concluindo que as comissões formadas são desqualificadas. O que se pretende destacar é que deve haver a

preocupação de que essas bancas sejam integralmente especializadas e harmonizadas, a fim de garantir não apenas conhecimento técnico a respeito das relações raciais, mas também evitar constrangimentos e violações a direitos no momento da heteroidentificação. O que se entende é a necessidade de uma uniformização de diretrizes aptas a regulamentar com precisão os critérios raciais.

É consequente pensar que essa judicialização frequente, além de sobrecarregar o judiciário com demandas administrativas, releva que os litígios poderiam ser evitados com a normatização mais precisa e processo mais cristalinos. Nesse cenário, a multiplicidade de entendimentos judiciais e administrativos revela a ausência de um marco normativo claro, que assegure com exatidão às ações afirmativas. Dessa forma, a judicialização, embora seja uma ferramenta legítima de controle de legalidade, também denuncia a necessidade urgente de reforma e padronização dos procedimentos relacionados à política de cotas raciais.

Outrossim, a fiscalização por meio de uma secretaria ou órgão com a competência de coordenar a implementação das cotas em todo o território nacional, seja no processo de elaboração de diretrizes uniformes, seja no acompanhamento dos dados sobre o ingresso e permanência dos estudantes que ingressaram nas instituições por intermédio das cotas raciais. A existência de uma base de dados pública, nacional e unificada sobre os casos de divergência entre comissões é importante para a avaliação da efetividade da política e servir como alicerce para os órgãos de controle atuarem, até mesmo para a transparência e responsabilização institucional.

Dessarte, a participação da sociedade civil é elemento fundamental para o êxito de políticas públicas, pois além da afetação ser direta, também serve como parâmetro de eficácia da norma. A atuação articulada de órgãos como Ministério Público e Defensorias Públicas deve ser incrementada por meio do diálogo com a sociedade a fim de que seja fortalecida a disseminação e compartilhamento de informações e fiscalização conjunta.

De todo modo, a escassez – em certos momentos a ausência – de diretrizes administrativas uniformes para o trâmite dos processos de heteroidentificação, adicionada a carência de mecanismos institucionais de monitoramento, indica uma fragilidade estrutural na aplicabilidade das ações afirmativas, especialmente a de cotas raciais, que intrinsecamente possui um fundamento histórico que deveria ser pensado com profundidade, uma vez que visa “reparar” uma conjuntura que durante séculos aprisionou do conhecimento, da liberdade, da

autonomia, a população negra. Logo, a existência de uma instância apta a fiscalizar e uniformizar procedimentos e sistematizar dados, garante a transparência que essa política exige.

Na mesma linha de raciocínio, a adoção das comissões de heteroidentificação nas universidades públicas brasileiras é resultado de múltiplas pressões institucionais e sociais, e que sua implementação adequada é essencial para garantir a efetividade e a justiça das políticas de cotas raciais (DANTAS; ALMEIDA, 2024). Compreendemos que a discricionariedade das universidades na adoção das comissões de heteroidentificação, evidencia que, embora as instituições tenham autonomia para implementar ou não tais comissões, essa decisão afeta diretamente a efetividade das políticas de cotas raciais, visto que a ausência de comissões compromete a equidade no acesso às vagas reservadas, permitindo que candidatos que não se enquadram nos critérios raciais estabelecidos se beneficiem indevidamente das cotas.

Nesse prisma, observe que a lei de cotas nas universidades foi consagrada em 2012. Já em 2015 um número maior de universidades públicas passou a requerer que os candidatos a ingresso por cotas se submetessem a procedimentos desenvolvidos para validar suas autodeclarações raciais. Não obstante, diversas universidades federais adotaram as comissões de heteroidentificação de maneira muito tardia, e muitas vezes após denúncias de fraudes ou pressões externas (DANTAS; ALMEIDA, 2024).

A primeira comissão de heteroidentificação foi criada em 2003, através da Lei nº 2.605, de 6 de janeiro daquele ano pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul. Ainda naquele mesmo ano, a universidade aprovou a Resolução CEPE-UEMS nº 430, que estabelecia a sua política de cotas. Essa resolução previa o uso de um mecanismo de validação racial, que seria colocado em prática pela UEMS no ano seguinte, em 2004 (UEMS, 2003). O art. 9 da referida resolução previa a submissão, entre outros requisitos, de foto e autodeclaração aos candidatos que optarem por concorrer no regime de cotas de 20% (vinte por cento) para negros. A partir disso, a inscrição seria analisada por uma comissão instituída pela pré-reitoria de ensino da universidade, composta por representantes da própria universidade e do movimento negro, que deferirá ou não por decisão fundamentada, de acordo com o fenótipo do candidato. Nesse contexto, embora inovadora e pioneira à época, essa metodologia apresentava limitações a termo de precisão, justiça, e principalmente confiabilidade. Atenta-se que a análise realizada por meio de fotografia – como acontece em alguns concursos públicos hoje em dia – propõe a banca uma avaliação enviesada, sem contato direto com o candidato.

Na mesma linha de raciocínio, a Universidade de Brasília (UnB), em que pese tenha sido a primeira a adotar as cotas raciais para o ingresso de alunos de graduação ainda em 2004, apresentou diversas inconsistências no processo de análise dos critérios raciais, especialmente quando, em 2007, dois irmãos gêmeos univitelinos foram avaliados diferentemente, com um deles sendo considerado negro e, portanto, cotista, enquanto o outro foi considerado branco, mesmo sendo idêntico ao irmão. Diante da repetitividade de problemas semelhantes, o mecanismo de heteroidentificação foi interrompido em 2012, e retomado apenas em 2022 (UnB, 2022). Outra coisa, a Universidade de São Paulo (USP) implementou a comissão de heteroidentificação apenas em 2023 (SILVA, 2023). Já a Universidade Federal de Sergipe (UFS) adotou esse instrumento apenas em 2021 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE, 2021).

À vista disso, esse despedaçamento interpretativo compromete a segurança jurídica e expõe candidatos a riscos de exclusão, visto que a falta de normatização consolidada permite abusos e reforça desigualdades sob o pretexto de combate à discriminação. Nota-se que é de conhecimento geral que nenhuma revolução começou a partir da estagnação, e sim do inquietamento para condições de vida melhores. Assim, é conclusivo pensar que a inércia do judiciário em propor ou pressionar por uma regulamentação mais precisa expõe sua postura reativa e delegatória, inapta a consolidar mudanças efetivas. Por isso, em meio a tentativas de reparação histórica, urge uma questão fundamental: como determinar, de maneira objetiva (se possível), quem é considerado negro no Brasil? A ausência de uniformidade na interpretação dos critérios raciais por diferentes instituições tem provocado significativos efeitos jurídicos e sociais, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica. À vista disso, a proposta não é a supressão da autonomia universitária. De longe. Mas é a necessidade de afinar os instrumentos da autonomia institucional a fim de garantir condições mínimas de integridade e legitimidade da política de cotas raciais.

4.3. A problemática de distribuição de vagas: limites da lei de cotas

A Lei nº 12.711/2012, como já explanado, representa um marco jurídico na institucionalização das ações afirmativas no Brasil, todavia, apresenta uma limitação estrutural muito importante de ser observada: a vinculação das cotas raciais exclusivamente aos estudantes oriundos da rede pública de ensino. Conforme esta Lei, 50% das vagas são

destinadas para ampla concorrência, os outros 50% são destinados para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas; ainda, dentro desses 50%, 25% são destinados a estudantes oriundos de famílias com renda per capita inferior a 1 salário mínimo (PL nº 5.384), e os demais 25% se dividem entre estudantes autodeclarados pretos e pardos, estudantes indígenas e estudantes com deficiência física. Isso significa que candidatos autodeclarados pretos e pardos e indígenas, que tenha cursado o ensino médio integralmente em escolas privadas, seja por bolsas ou por razões diversas, não têm direito às reservas de vagas com recorte racial.

Para além da limitação dessa estrutura, há uma supressão singela da destinação da lei. A compreensão é de que deveria existir uma identificação autônoma do problema, para que a solução adequada se enquadrasse em cada situação, uma vez que há vários recortes na realidade de cada grupo. A pessoa com deficiência possui determinadas limitações, as quais não coadunam, por exemplo, com os das pessoas indígenas. Da mesma forma que os problemas enfrentados pela população negra não são os mesmos vivenciados pelos dois últimos. Isso é histórico. Essa estrutura excludente – que não se intersecciona necessariamente – revela uma concepção limitada de desigualdade racial, baseada exclusivamente na intersecção entre raça e classe social, desconsiderando que o racismo existe como uma forma autônoma e profunda de opressão, diferente de que qualquer outra. É preciso o reconhecimento de que o racismo é uma vivência de afetação contínua e limitante de oportunidades sofridas exclusivamente por pessoas negras, e isso independe da classe social a qual ela pertença. Se aquele candidato que por esforço familiar, ou outro motivo, conseguiu concluir seu ensino médio com um pouco mais de qualidade, por ter sido realizado em escola privada, não o alivia de sofrer racismo estrutural e institucional, isso porque ele continua sendo negro.

Silvio Almeida (2020, p. 53), ao tratar do conceito de racismo estrutural, reforça que as práticas discriminatórias não são limitas aos espaços de pobreza ou exclusão econômica. Pelo contrário, elas reproduzem e se manifestam de forma contundente nos espaços de privilégio, onde a presença negra é constantemente questionada. Dessa forma, o modelo atual de cotas deixa às margens aqueles que, mesmo obtendo a barreira econômica, continuam a sofrer os efeitos do racismo.

Além disso, o critério adotado levando como requisito somatório o estudo integral em escola pública não leva em consideração assimetrias regionais, ou seja, as desigualdades internas à própria rede de ensino. É do conhecimento geral que a qualidade de ensino entre estados e municípios é variável, o que nos faz compreender que o critério origem escolar quase

nunca é um indicador condizente com a realidade educacional, isso é, ainda que algum candidato tenha estudado em uma escola privada não significa necessariamente que possui alguma vantagem educacional acumulada. Na visão jurídica, a vinculação entre raça, renda e escola pública também pode ser interpretada como uma limitação ao direito à igualdade material anteriormente já abordado.

Consequentemente, compreendemos que há uma limitação do potencial da ação afirmativa de cotas raciais nas instituições de ensino pública superior. Essa limitação reduz o alcance dessa política afirmativa, pois reduz a consideração de que o racismo estrutural perpassa a vida da população negra, em outras palavras, negros advindos de escolas privadas – ainda que minoritários e geralmente oriundos de camadas médias – continuam sujeitos ao racismo e outras formas de discriminação racial⁴ (OEA, 2013). Ao não observar e compreender essa questão, acaba por existir uma restrição a justiça social, e a política se torna menos efetiva como medida de reparação histórica e simbólica, condicionando a um recorte socioeconômico que não alcança todas as particularidades das desigualdades raciais.

A sociedade brasileira não é homogênea, e é extremamente marcada por diferenças históricas, de modo que são evidentes as particularidades a serem enfrentadas por negros, sejam eles moradores de periferias ou centros urbanos, entre o homem negro, a mulher negra. Ou seja, ao ser pensado numa política, não se pode – ou não se deveria – pensar em critérios tão amplos e agregados, pois isso tende a tratar o grupo núcleo da ação como uma grande massa homogênea. A realidade vivenciada nas periferias é distinta da vivenciada nos centros urbanos, e isso se agrava consideravelmente quando jovens negros das periferias ficam dispostos a inúmeras modalidades de vulnerabilidades (precário sistema educacional, desemprego, violência policial), que não são – aparentemente – captadas pela simples combinação de escola pública, raça e renda. Assim dizendo,

a junção desses elementos acaba esvaziando ou “desracializando” essa política afirmativa, o que se torna preocupante, uma vez que ela deveria ser pensada para abranger com mais especificidade esses setores mais marginalizados da população negra.

Diante do apresentado, é razoável interpretar que o Estado tentou reparar três problemas estruturais em uma única política: a educação precária nas escolas de ensino público Brasil, a

4 Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.

reparação diante as raízes históricas do racismo e a sua deficiência em promover o acesso ao ensino público. E no final, continuou deficiente em todos os quesitos, pois não enfrenta de modo efetivo cada problemática. Não se pretende defender a ideia de que outros critérios não possam ser considerados e interseccionado com o critério raça, na verdade, o que se pretende dizer é que o problema do racismo não terá uma resolução efetiva enquanto não for pensando em suas consequências isoladas. Como bem fundamenta Vaz: “Portanto, enquanto a raça operar como fator que interfere na distribuição de bens, direitos, status e poder, o Estado deve continuar a considerá-la para fins protetivos e promocionais de direitos dos grupos raciais vulnerabilidades.” (2022, p. 130). Se a Convenção Interamericana (2013) ratificada pelo Brasil afirma que a discriminação racial ocorre independentemente da origem social ou escolaridade, demonstra a necessidade de se debruçar em ações centradas no fenótipo e na exclusão social.

Ao se realizar um comparativo com a Lei de Cotas e Plano de Metas da UnB introduzido anteriormente, podemos perceber que foi implementado em 2004 e se consolidou como um marco na história das ações afirmativas no ensino superior brasileiro como a primeira política institucional de cotas raciais em uma universidade federal baseado basicamente na autodeclaração racial, primeiro porque reconheceu que o racismo existente afeta toda a população negra, independentemente de sua renda; segundo porque trouxe a presença simbólica dos negros nos espaços historicamente excludentes. Nesse sentido, podemos reconhecer uma limitação significativa ao realizar uma comparação com o cenário normativo atual, visto que a lei nº 12.711/2012, ao exigir que o candidato às cotas raciais tenha cursado todo o ensino médio em escola pública, introduz uma barreira que exclui estudantes negros que, embora tenham frequentado instituições privadas, continuam a sofrer os efeitos do racismo estrutural.

Desta feita, os efeitos problemáticos desse sistema podem ser visualizados no contexto em que a política deixa de amparar aquele estudante negro que apesar de ter concluído o ensino médio em escola pública não se viu privado de sofrer os impactos do racismo institucional, da discriminação velada e isolamento identitária. Além disso, podemos observar uma certa negação ou limitação da dimensão reparatória da política, uma vez que subordinar a raça à origem escolar a lei inverte a lógica das cotas raciais, diluindo seu viés reparatório em favor de uma condição economicista da exclusão. Esse posicionamento enfraquece a política como instrumento de reconhecimento e combate às desigualdades especificamente de cunho racial. Outrossim, esse condicionamento pode ser interpretado, inclusive, como uma nova forma de exclusão, pois uma vez excluído de usufruir da política afirmativa que lhe favorece, também não se beneficia da branquitude – por obviedade – e tampouco das políticas de inclusão social.

4.4. O apoio à permanência estudantil e o enfrentamento às desigualdades sociais

Continuamente, paralelamente à superação dos desafios relacionados à implementação e regulamentação das cotas raciais, é indispensável garantir que o acesso ao ensino público superior não esteja dissociado de políticas de apoio a permanência do discente, pois essa ausência de acompanhamento e medidas de manutenção revela – novamente – uma despreocupação com o direito pleno à educação. Sem essa aliança, todo o esforço direcionado ao acesso – ainda que deficiente – torna-se insuficiente, uma vez que abre margens para a evasão. Como já dito, e espera-se que evidente para qualquer pessoa com letramento social, as experiências vividas pela população negra são indefinidamente distintas das enfrentadas por outros grupos. Possibilitar o ingresso ao ensino superior, mas manter sua situação de vulnerabilidade social é, na prática, uma forma velada de exclusão, que ignora – em que pese gritantes – as desigualdades que ultrapassam o cotidiano desse grupo. Nesse cenário, a evasão pode ser interpretada como a resposta de um sistema que peca em reconhecer e responder às demandas específicas desses ingressantes. Fechar os olhos para essas especificidades é manter um modelo que exclui e manter inalterada as barreiras simbólicas e materiais que historicamente impediram o pleno acesso à educação da população negra, agindo somente como uma norma simbólica, e não é essa a pretensão.

Pensar em apoio a permanência do estudante é pensar em medidas que impactam diretamente a trajetória dos alunos cotistas na universidade, dadas vulnerabilidades socioeconômicas enfrentadas por eles. Sem o apoio adequado, o universo universitário pode vir a ser um espaço onde as dificuldades emocionais, e principalmente financeira, se somam à pressão acadêmica.

Dito isso, a falta de moradia adequada se soma como um dos desafios enfrentados por estudantes cotistas, especialmente aqueles oriundos de famílias de baixa renda, e também daqueles que moram longe das universidades, até mesmo da área urbana. Além disso, a condição econômica dos estudantes negros é também um fator crítico, uma vez que o racismo estrutural impacta diretamente as oportunidades de trabalho para esses estudantes que frequentemente lidam com a discriminação no mercado de trabalho. Sem esse auxílio habitacional e econômico eficiente, muitos alunos acabam abandonando os estudos, pois não têm onde morar durante o período acadêmico, ou não tem condições financeiras para arcar com o trajeto diariamente. Mesmo que existam bolsas de estudos, elas muitas vezes se mostram

insuficientes para arcar com todas as despesas de um estudante universitário – como alimentação, transporte, material didático.

Ainda, a universidade pública ainda é um espaço muito elitizado, com uma presença predominantemente branca e de classe média ou alta. Para muitos alunos cotista essa chegada na universidade causa um grande impacto, seja em cultural seja social, pois se veem impelidos pela complexidade do conteúdo acadêmico, e também pela dificuldade em se inserir nesse espaço, onde o sentimento de pertencimento é difícil de ser aguçado, dada as diferenças existentes, bem como a diminuída presença de pessoas iguais a eles, sendo isso é um reflexo da exclusão social histórica que enfrentaram.

Em conjunto com o mencionado, verifica-se que o racismo vivenciado dentro do ambiente universitário é um fator desafiador na permanência desses estudantes. O que se quer dizer é que a presença de atitudes racistas, micro agressões e a subvalorização do saber negro são constantes no espaço acadêmico, e esses comportamentos pode advir de qualquer um, seja aluno, seja professor. Dado isso, não se pode ignorar que a universidade, longe de ser um espaço igualitário, acaba apresentando novas barreiras para estudantes negros, e isso não ocorre por falha do sistema educacional brasileiro e pela falta de planejamento estratégico que integra as políticas de acesso e permanência, pois ao não pensar em conjunto esse mesmo sistema conhecido por ser exclusivo acaba destinando muitos cotistas a viver uma experiência de marginalização – já enfrentada em momento anterior – tornando evidente mais um obstáculo quase que intransponível para o sucesso acadêmico.

Por um instante, idealize um estudante negro que conseguiu, com muita dificuldade, ultrapassar as barreiras da desigualdade social e educacional, ingressar na universidade. A princípio, esse é um momento de muito celebração e emoção, um início de uma longa jornada. Todavia, sem o apoio adequado, que ultrapassa questões de acesso, silenciosamente a universidade se torna um lugar que reafirma as desigualdades históricas. Ao se enxergar com o sentimento de mera expectativa de conclusão, o estudante cotista se vê diante da realidade de um sistema que não o compreende, e o que era uma oportunidade de transformação social se torna um campo minado de desafios invisíveis.

Para que as cotas raciais alcancem seu objetivo é necessário, então, que venham acompanhadas de políticas de permanência que sejam práticas e integradas. Esse apoio não inclui apenas bolsas e moradia, mas também acompanhamento pedagógico, psicológico, voltado para os desafios emocionais enfrentados por esses estudantes, para que o ambiente universitário seja inclusivo e representativo.

Portanto, pensar nessas mudanças não são um favor, elas são uma exigência para que a inclusão social de fato aconteça, e que com isso esses alunos cotistas representem não somente a quebra de ciclos de desigualdade dentro de suas famílias, mas principalmente representem que o Estado brasileiro se preocupa com a superação das raízes discriminantes que ainda persistem, visto que não há como negar que essas questões precisam ser enfrentadas para que se construa um espaço mais inclusivo.

4.5. Responsabilidades e limites do Poderes: fragilidade e especificidade

Para averiguar a competência de regulamentação da norma é preciso observar o papel do Executivo federal (e, em certa medida, dos governos estaduais) na implementação das cotas raciais, com atenção as diretrizes advindas do Ministério da Educação (MEC), e os desafios administrativos e orçamentários existentes. Para que a política de cotas raciais seja cumprida é necessário a participação dos Poderes em harmonia, com foco na responsabilidade da administração pública. Todavia, a fragilidade das normas que regem essa ação afirmativa e a falta de especificidade da norma criam obstáculos que comprometem a política e permitem uma série de distorções no processo de inclusão.

A Lei nº12.711/2012 estabelece a reserva de vagas para estudantes negros, indígenas e de escolar públicas nas universidades federais (e pessoas com deficiência), no entanto, a falta de regulamentação mais detalhada e precisa sobre as condições para a implementação dessa política tem gerado uma interpretação muito flexível dos critérios raciais. Em que pese tenha sido um avanço, a Lei de Cotas carece de um aprofundamento normativo que ofereça diretrizes mais completas para que as universidades e instituições de ensino público possam se respaldar. A realidade é que as políticas existentes são pensadas e redigidas de modo muito autônomo, descentralizada e através da iniciativa de cada universidade, ou até por legislações estaduais que nem sempre são acompanhadas de participação popular, a em junção com diversas universidades.

Observa-se que o racismo no Brasil atua de maneira silenciosa, dificultando a percepção dos próprios mecanismos de exclusão. A resposta dessa “invisibilidade” se apresenta no campo educacional, onde a implementação das cotas raciais esbarra em uma fraca compreensão plena das suas implicações sociais. Para Lélia Gonzalez (2020, p. 14), é fundamental que a implementação dessa política de cotas não seja uma mera medida quantitativa, e sim que seja uma transformação nas práticas pedagógicas e administrativas das universidades.

Nesse prisma, imperioso mencionar que o Poder Executivo tem o papel de implementar, no prazo de dez anos, um programa de acompanhamento que vai avaliar a necessidade de continuação da política de cotas raciais (previsão na lei de cotas), isso é, é o Poder Executivo que atua na fiscalização e na definição de estratégias de apoio. Atrelado a isso, observa-se que o governo federal, por intermédio de órgãos como o MEC e suas secretarias devem assegurar que as universidades federais sigam as orientações estabelecidas pela lei de cotas.

Como pontua Livia Sant'Anna (2022, p. 155), a obrigação de fiscalizar o sistema de cotas é da administração pública para o cumprimento do previsto no edital e na legislação. Ela argumenta que a ausência de um modelo de avaliação de desempenho e acompanhamento das políticas de cotas raciais torna o processo vulnerável a falhas. Por isso, é indispensável que o Poder Executivo tenha uma atuação não apenas de regulamentação, mas que atrelado aos outros Poderes possa criar mecanismos que permitam a avaliação constante dos resultados dessa política. Compreendemos que a falta de diretrizes específicas e de uma estratégia de acompanhamento do impacto das cotas nas universidades – e na vida do cotista – resulta, mais uma vez, em falha na sua efetivação.

Prontamente, como autarquia, as universidades federais possuem autonomia para administrar suas atividades, mas isso não deveria significar a isenção da responsabilidade de outros entes em garantir a efetivação das cotas. A realidade é que muitas universidades e instituições federais já enfrentam dificuldades estruturais que comprometem seu funcionamento. Logo, a falta de integração entre as áreas administrativas e acadêmicas das universidades é um entrave para criação de estratégias mais eficientes para essa política. Se a atuação da administração pública se restringir a um viés de fiscalização normativo, voltado apenas para o cumprimento formal da lei, será insuficiente, pois a mera verificação a adequação do que está na lei/editais não garante que os objetivos da política sejam realizados. Dito isso, o que se quer é uma postura mais ativa, colaborativa e estratégica, considerando as condições reais de cada universidade.

4.6. Democratização do acesso ao ensino superior público e superação do racismo institucional

Nesse momento, a fazer uma reflexão crítica sobre a atuação do Estado na desconstrução das desigualdades, sejam as raciais, institucionais, sociais, âmbitos que invariavelmente se anexam as particularidades da política de cotas raciais no espaço universitário público.

É uníssonos que o ensino superior brasileiro ainda é marcado pela exclusão, visto que durante décadas o acesso à universidade era limitado a uma minoria branca, urbana e financeiramente privilegiada. Essa seletividade nunca foi inocente, e é calcada em um sistema educacional que perpetua desigualdade, apartando a população negra do direito a educação superior como instrumento de ascensão social. Como já observado, a democratização do ensino vai além do acesso, pois envolve também a permanência, o acolhimento e a descolonização do saber e do poder. O racismo institucional está intrinsecamente presente nas estruturas acadêmicas, e superar sua persistência é uma forma de efetivar as cotas raciais em sua plenitude.

O racismo institucional, conforme Almeida (2020, p. 37), não se resume a:

“Comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça. (...). No caso do racismo institucional, o domínio se dá com o estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder. ”

Nessa fenda, o racismo institucional se manifesta em como as instituições de ensino tratam de modo distintos seus membros com base em sua raça, a ponto de manter privilégios para uma parte, enquanto mantém o histórico de marginalização dos outros. Isso se percebe quando observamos a escassa representatividade de negros entre os alunos – em que pese ser maioria na população nacional –, professores e gestores, assim como é notada a partir da frágil política de apoio à permanência dos cotistas nas instituições. Naturalizar a ausência de pessoas negras nos espaços sociais de prestígio fortalece uma estrutura racista e reforça a concepção de que o lugar do saber não pertence a essa camada. Por isso, o racismo institucional não apenas restringe o acesso físico, mas alcança esse sentimento de pertencimento, mantendo esse afastamento sistemático do campo dos saberes que acontecem desde o tempo colonial.

Lívia Sant’Anna Vaz (2022) afirma que as cotas raciais representam um passo firme em direção à justiça social, racial e à democracia, uma vez que promovem a presença negra nos espaços decisórios e de produção de conhecimento. Apesar disso, o acesso por si só não é suficiente, visto que a permanência desses estudantes continua sendo um desafio. Dentre as dificuldades enfrentadas pela população negra está o racismo, preconceito, dificuldades financeiras e dificuldades na trajetória acadêmica, e isso é o reflexo da necessidade de políticas de apoio que envolvam ações diversas da mera política de acesso.

Não obstante os avanços, o cenário atual para alcançar a democratização do ensino ainda apresenta profundos desafios. Os discursos negacionistas atrelado ao desmonte de política públicas – como o corte de recursos para universidades – amedrontam a continuidade e a eficácia das ações afirmativas, em especial, a de cotas raciais. Não só por isso, a resistência política e institucional dentro do espaço universitário representa a perpetuação de estruturas excludentes, as quais requer enfrentamento direto a partir de diálogo civil, ações de fortalecimento das políticas de permanência estudantil, e acompanhamento em tempo real dos desafios encontrados.

À vista do explanado, democratizar o ensino superior é de fato uma missão complexa, uma vez que confronta diretamente uma estrutura historicamente consolidada em práticas sistemáticas de exclusão e discriminação. Garantir o acolhimento, valorização de saberes diversos a estudantes historicamente marginalizados é tentar superar o racismo institucional existente, dado o fato de que a universidade deve ter a representação de um ambiente democrático, reconhecendo e preservando o direito daqueles que são minoria na voz.

A Lei nº. 12.711/2012 possibilitou o ingresso de vários estudantes dos meios populares na educação superior, mas ainda não se sabe muito sobre o percurso acadêmico desses indivíduos no âmbito universitário. Faz-se necessário desvendar suas experiências, oportunidades e desafios vivenciados durante sua permanência nesse nível de ensino (CENTRO DE ESTUDOS SOCIEDADE, 2021, p. 5).

No fim, sabemos que democratização plena do ensino está longe de acontecer, principalmente porque as discussões sobre temas delicados e estruturais estão cada vez mais polarizados e condicionados a políticas de governo. Com isso, é necessária uma reconfiguração estrutural profunda incomoda o racismo institucional que permeiam historicamente o sistema educacional brasileiro.

Se a política de cotas é um marco necessário, ela é também, por si só, insuficiente para a realização plena do projeto de justiça racial, visto que sua presença está em um espaço universitário que ainda reproduz um saber hegemônico, elitista e profundamente eurocentrado. O que pretendemos demonstrar é a necessidade de instituir mecanismos e políticas aptas a mostrar a esses estudantes que eles não apenas estejam na universidade, mas que pertençam a ela. Como pontua Lélia Gonzalez (1982, p. 91):

“Desta forma, as práticas discriminatórias, a tendência a evitar situações discriminatórias e a violência simbólica exercida contra o negro reforçam-se mutuamente de maneira a regular as aspirações do negro de acordo com o que o grupo racial dominante impõe e define como os ‘lugares apropriados’ para as pessoas de cor”

Nesse prisma, o número pequeno de pessoas negras no espaço de poder, saber e decisão, inclusive nas universidades, deixa de ser notada como anomalia e passa a ser naturalizada. Desfazer esse entendimento – ou pacto silencioso – é um dos principais desafios da ação afirmativa, pois além de ampliar o acesso, desconstrói a própria estrutura que legitima a exclusão sob o manto da neutralidade.

Não só por isso, o enfrentamento ao racismo institucional requer um investimento político e orçamentário contínuo. O desmonte de políticas públicas de permanência, como bolsas, auxílios, moradia estudantil, e restaurantes universitários atinge de forma desproporcional os estudantes negros e periféricos, comprometendo diretamente a efetividade das cotas. A redução desses recursos, somada ao avanço de discursos meritocrático e revisionistas, ameaça a manutenção das conquistas sociais obtidas a duras penas pelos movimentos negros e pelos setores progressistas da sociedade civil.

Por isso, cabe ao Estado brasileiro não apenas garantir o cumprimento formal da Lei nº 12.711/2012 e de sua recente atualização pela Lei nº 14.723/2023, mas sobretudo reconhecer que a equidade racial exige um compromisso ético, histórico e interinstitucional. Democratizar o ensino superior significa descolonizar a universidade, rompes com privilégios historicamente acumulados e construir, coletivamente, uma nova concepção de saber, cidadania e justiça social.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a análise desenvolvida no trabalho evidencia que a política de cotas raciais no Brasil – especificamente no acesso ao ensino superior – representa uma das mais importantes e significativas movimentações institucionais e sociais rumo a equidade social e do enfrentamento ao racismo. Com início formal a partir da UERJ até a promulgação da Lei nº12.711/2012 e sua posterior alteração pela Lei nº14.723/2023 podemos perceber avanços na consolidação dessa ação afirmativa, reconhecendo também, como qualquer norma, possuem limitações normativas, estruturais e operacionais que atravessam a efetividade plena dessa medida. Entre as principais limitações discutidas estão a restrição da reserva de vagas àqueles que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, exigência que – apesar de condizente com a ideia de beneficiar os mais vulneráveis – acaba por afastar estudantes negros de baixa renda oriundos da rede privada, seja por bolsas de estudos ou qualquer outro motivo. Essa exigência inflexível pode não levar em consideração as particularidades escolares precárias – até mesmo no ensino privado.

Além disso, a análise crítica da Lei nº 12.711/2012 e sua alteração posterior pela Lei nº 14.723/2023 evidencia que o campo normativo da ação afirmativa se desenvolve em constante tensão entre avanços e resistências. Em que pese as alterações legislativas pela lei nº14.723/2023, mas na essência, ela permanece estruturalmente a mesma, e aparenta não ter debate mais aprofundado no que se refere a interseccionalidade das desigualdades. De um lado, temos uma legislação que formaliza o compromisso com a inclusão racial e social; de outro, persistem fragilidades institucionais que limitam seu alcance prático e sua efetividade plena. Essa dualidade não pode ser lida apenas como uma deficiência técnica, mas deve ser compreendida como expressão das disputas políticas e ideológicas em torno da memória, da reparação e do pertencimento. Isso porque podemos observar que o Estado executa suas políticas de enfrentamento as desigualdades raciais muitas vezes de forma reativa e fragmentada. Sob essa perspectiva, o fortalecimento das cotas raciais não deve ser enxergado como uma política de governo, e sim de Estado.

Outro ponto a ser comentado é a tardia e desarmônica implementação das comissões de heteroidentificação, mecanismo indispensável para fiscalização e legitimação das autodeclarações étnico-raciais. Essas bancas/comissões só se disseminaram de forma mais ampla a partir de 2016, ainda que remendadas desde 2012, em decorrência da ADPF nº186 e das normativas do Ministério da Educação. Mesmo assim, sua aplicação não é homogênea e os

critérios adotados variam entre instituições, situação que compromete a padronização – ou pelo menos diminui a discrepância das decisões – gera insegurança jurídica e fragiliza a transparência e seriedade do sistema.

Outrossim, um outro problema brevemente abordado foi referente aos programas de permanência estudantil, como auxílio financeiro de moradia e alimentação, visto que o acesso amplo ao espaço universitário, por si só, não assegura a permanência e o sucesso dos estudantes cotistas, em especial aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social. As limitações já apontadas são hábeis a questionar o quanto o modelo de ação afirmativa usado atualmente baseado em sua maior parte apenas na preocupação no ingresso por cotas está preparado para lidar com as demais demandas da população negra. A noção de equidade não se encerra ou particulariza na democratização do acesso, mas pressupõe a criação de condições materiais para esses estudantes cotistas possam desenvolver plenamente suas potencialidades. Compreendemos que a política de cotas raciais no âmbito das universidades, para que não se torne apenas um ato formal simbólico, exige contínua revisão crítica e expansiva. O futuro das ações afirmativas não deve depender do posicionamento político do governo vigente, pois sua presença é de crucial importância independentemente do cenário, de modo que a renovação de sua capacidade sem abdicar de seus princípios primordiais faz parte do reconhecimento de que as desigualdades raciais existem, e a partir disso poderá pensar na promoção da diversidade e equidade.

Outro aspecto que merece atenção é o papel desempenhado pelas universidades na condução desse processo de eficácia da norma. Embora a maioria das instituições tenham atuado de forma proativa na implementação de comissões de heteroidentificação, outras ainda resistem à adoção de práticas que garantam a transparência e efetividade dessa política afirmativa. A autonomia das universidades – garantida constitucionalmente – permite que cada instituição tenha liberdade de desenvolver métodos próprios nos limites das particularidades legais e estrutura organizacional. No entanto, podemos observar que quando essa liberdade não é acompanhada de diretrizes claras e fiscalização efetiva, ela pode apresentar obstáculos à universalização e padronização de práticas indispensáveis à efetividade dessa política afirmativa. Nesse contexto, as comissões de heteroidentificação criadas para avaliar a veracidade das autodeclarações raciais de candidatos surgiram como resposta a uma série de fraudes que balançaram a legitimidade da política afirmativa, uma vez que estava sendo utilizada por quem não deveria ocupa-la. A partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº186 e das recomendações do MEC (portarias), o uso dessas comissões passou a

ser “encorajado”. Assim podemos perceber que não houve, até o momento, uma normatização vinculante que obrigasse as universidades a adotarem critérios padronizados para sua constituição, funcionamento e decisão. Essa vinculação seria importante, pois, por qualquer que tenha sido o entrave existente para a suspensão da comissão – como o caso da UnB – esse mecanismo não afetaria a legitimidade das cotas raciais, pois as vagas destinadas para essa categoria estariam sendo ocupada por quem tem direito, evitando fraudes ou impunidades.

A autonomia universitária, diante do apresentado, assume uma feição paradoxal: é ao mesmo tempo uma garantia de liberdade institucional e ter uma lacuna quanto à efetivação equitativa das políticas públicas. Sem uma política nacional vinculante que estabeleça um mínimo denominador comum para os critérios e protocolos das comissões de heteroidentificação, as universidades operam de modo fragmentado, o que acarreta insegurança tanto para os candidatos quanto para a sociedade. Por isso, o que está sendo defendido não é a supressão da autonomia universitária – longe disso – mas regulá-la quanto a implementação das comissões de heteroidentificação.

A análise da política de cotas raciais implementada nas universidades de ensino público superior no Brasil nos revela, de forma dolorosa, mas necessária, uma verdade que ainda ecoa há décadas: o Estado brasileiro ainda não conferiu à questão racial o protagonismo e a seriedade que ela exige. Se é verdade que a história de um povo é escrita por suas lutas, a trajetória da população negra é um livro de palavras censuradas, páginas bruscamente rasgadas e capítulos não aprofundados. O que se enxerga é que o Estado brasileiro ainda não emprega a devida importância à causa, e isso se reflete na falta de regulamentação eficaz, fraco acompanhamento sistemático, falta de vontade política, e tudo isso dificulta o papel transformador dessa ação afirmativa. Nesse cenário, a implementação da Lei nº 12.711/2012 representou um marco histórico na luta por equidade racial, e foi fruto de incansáveis e contínuos movimentos sociais, intelectuais, pesquisadores e vários setores progressistas da sociedade civil. Longe de ser um favor, as cotas raciais são um direito e o mínimo diante da violência histórica que moldou toda a sociedade em todos os cantos do mundo, calcada na exclusão da população negra.

Porém, quando uma política reparatória como essa é tratada como um fim em si mesma, e não como parte de um conjunto mais amplo de soluções, fica mais propensa a perder sua efetividade e esvazia seu intuito. Sem o adicional de políticas complementares que garantam assistência, permanência e apoio aos destinatários das cotas ela acaba se tornando um gesto incapaz de romper com os mecanismos profundos de discriminação. O pós-abolição não veio acompanhado de inserção da população negra na sociedade. Não foram pensadas políticas de

integração, compensação nem reparos. Foram marginalizados: largados às margens. Os corpos negros ainda permanecem sendo explorados e descartáveis na lógica neoliberal que rege as universidades, instituições e políticas públicas. O silêncio estatal não é neutro, ele reproduz, sob novos moldes, estruturas semelhantes que mantiveram a população negra longe dos espaços do saber. Seja na ineficiência de fiscalização, seja do desinteresse em desenvolver estudos de impacto, a carência de ações integradas de apoio ao estudante cotista evidencia que estamos diante de uma política que foi tardiamente acolhida pois verificado que não ameaça o sistema em sua essência.

A realidade do sistema educacional brasileiro é agonizante, uma vez que desde o ensino básico até o superior não há a criação de medidas efetivas para educar a população. O espaço universitário continua sendo majoritariamente branco e elitista. Enquanto isso, jovens negros permanecem sendo encurralados para as margens, e não por falta de capacidade, e sim por um sistema que ainda lhes nega oportunidades reais. A existência de cotas raciais é uma vitória inenarrável, mas também muito ameaçada, pois pensada de qualquer jeito.

Não é descompensado pensar que a luta por equidade racial por intermédio das cotas raciais é uma das frentes mais importantes para democracia no Brasil, pois basta a compreensão de que as cotas raciais são uma fonte de justiça social. Para que a transformação aconteça, exige-se iniciativa política para enfrentar os privilégios que se sustentam sobre a exclusão alheia, assim como se exige investimento em políticas públicas que não sejam apenas paliativas, mas estruturantes. Então, com isso, podemos perceber a necessidade de normas regulamentadoras mais robustas, que vão além da mera reserva de vagas e alcance políticas integradas de permanência estudantil. É preciso a previsão de instrumentos de revisão periódica com base em indicadores sociais claros e dinâmicos, com a finalidade de assegurar a mitigação das desigualdades enfrentadas por esse grupo. A ausência de escuta real invisibiliza a violência simbólica e material que moldam a sociedade brasileira. Como cantam os Racionais Mc's em uma de suas faixas: *“o sistema quer nos ver marginal; mas nós é rei, é rainha, é ancestral”*. Esse trecho ecoa como um grito coletivo que se adequa ao tema atual: um gesto que desafia o sistema e rompe com a lógica da marginalização imposta, ao afirmar, a partir de sua interpretação, que o corpo negro que há séculos se viu privado do direito do saber, ao ocupar um ambiente educacional como a universidade, se torna herdeiro de uma luta secular, carregando um legado de resistência, de variadas culturas e educadores, os quais que com poucos recursos, ousaram sonhar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm]. Acesso em: 05 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 141, p. 1, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 168, p. 1, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 17 janeiro 2025.

BRASIL. **Lei nº 13, de 28 de março de 1835**. Dispõe sobre a criação das Cadeiras de Instrução primária, o provimento e os Ordenados dos Professores.]. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1835. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/13/1835/]. Acesso em: 18 fevereiro 2025.

BRASIL. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava nascidos no Império do Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1871. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm. Acesso em: 04 abril 2025.

BRASIL. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, liberta os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Concede liberdade aos escravos com mais de 60 anos de idade. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1885. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm. Acesso em: 04 abril 2025.

BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Proíbe o tráfico de escravos para o Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 set. 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.** Proíbe o tráfico de africanos no Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM581.htm. Acesso em: 03 abril de 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012.** Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 15. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 01 janeiro 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018.** Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 abr. 2018. Seção 1, p. 34. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345. Acesso em: 01 janeiro 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186, Distrito Federal.** Relator: Ricardo Lewandowski. Julgado em 26 abr. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 out. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ac/acordao-adpf-186-cotas-raciais.pdf>. Acesso em: 03 março de 2025.

CARVALHO, José Jorge de; SEGATO, Rita Laura. *Plano de metas para a integração social, étnica e racial da Universidade de Brasília*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2018/06-Jun/Plano-de-Metas-Cotas-UnB1.pdf>. Acesso em: 08 fevereiro 2025.

CENTRO DE ESTUDOS SOCIEDADE, UNIVERSIDADE E CIÊNCIA (SoU_Ciência). **A importância das cotas raciais e sociais no Brasil: uma reparação histórica necessária:** relatório técnico. Organização do Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência. São Paulo: SoU_Ciência, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/4TXZQd4JLzHvcBLpDvbhBks/?format=pdf&lang=pt>.

DANTAS, Adriana S. R.; ALMEIDA, Ana Maria F. A difusão das comissões de heteroidentificação nas universidades públicas: instituições e mudança organizacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. e20230008, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/fjGyDkKy3CQHfZszLZQSNjh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 maio 2025.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 231–254, out. 1999. Edição publicada em fev. 2000. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2018/06-Jun/Plano-de-Metas-Cotas-UnB1.pdf>. Acesso em: 07 fevereiro 2025.

Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras/organização: Ângela Randolpho Paiva. - Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas ED., 2010.

GONÇALVES, M. R.; SILVA, T. L. *A política de cotas raciais no ensino superior: critérios fenotípicos e os limites da autodeclaração*. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 7, n. 2, 2020.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1982. v. 3.

IBGE. **Censo 2022: panorama**.: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>. Acesso em: 30 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Painel Cor ou Raça**. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/painel-cor-ou-raca/>. Acesso em: 15 março de 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2022**. Brasília, DF: Ipea, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/244/atlas-2022-infograficos>. Acesso em: 15 março de 2025.

METRÓPOLES. Alunos cotistas processam USP após ter matrícula negada por comissão. Brasília, 1 mar. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/alunos-cotistas-processam-usp-apos-ter-matricula-negada-por-comissao>. Acesso em: 16 abril 2025.

MINAS GERAIS. Lei nº 13, de 28 de março de 1835. Regula a criação das cadeiras de instrução primária, o provimento e os ordenados dos professores. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1835. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/13/1835/>. Acesso em: 27 maio 2025.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude**: usos e sentidos. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**. Adoptada em 5 de junho de 2013, na Guatemala, durante o 43º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 16 de março de 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 29 dez. 2000. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3524-2000-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-os-criterios-de-selecao-e-admissao-de-estudantes-da-rede-publica-estadual-de-ensino-em-universidades-publicas-estaduais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 de maio de 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 set. 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-4151-2003-rio-de-janeiro-institui-nova-disciplina-sobre-o-sistema-de-cotas-para-ingresso-nas-universidades-publicas-estaduais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 maio 2025.

SILVA, Luiz Fernando de Paula. Comissões de heteroidentificação e a política de cotas na USP. *Jornal da USP*, São Paulo, 5 set. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/comissoes-de-heteroidentificacao-e-a-politica-de-cotas-na-usp/>. Acesso em: 05 janeiro de 2025.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução CEPE nº 0090/2022, de 22 de setembro de 2022. Disponível em: https://dpg.unb.br/images/Editais_fomento/Resolucao-CEPE-0090-2022-COPEAA-UnB.pdf. Acesso em: 05 janeiro de 2025.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. Resolução CEPE-UEMS nº 382, de 14 de agosto de 2003. Aprova as normas para a realização do processo seletivo de ingresso de candidatos às vagas aos cursos de graduação da UEMS. Dourados, MS: UEMS, 2003. Disponível em: <https://www.uems.br/legislacoes/detalhes/resolucao-cepe-382>>. Acesso em: 07 abril 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. UFS institui normas de heteroidentificação para cotas raciais. *Portal UFS*, São Cristóvão, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://www.ufs.br/conteudo/66720-ufs-institui-normas-de-heteroidentificacao-para-cotas-raciais>. Acesso em: 24 maio 2025.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.