

**AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS PARA O ACESSO AO ENSINO  
SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS**

Rui Magalhães Piscitelli<sup>1</sup>  
(PPGPSC/UCSal)

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy  
(Livre-docente USP e PPGD-UniCEUB)<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente artigo visa a apresentar os antecedentes nacionais para a criação da importante política de ações afirmativas raciais para o acesso de estudantes no ensino superior público. Inicialmente, serão trazidos os fundamentos teóricos que vieram, inclusive, a ser chancelados constitucionalmente pela Suprema Corte brasileira para tal política pública. Após, serão analisados alguns resultados da aplicação, no âmbito federal, da política pública afirmativa, bem como analisado o contexto social, já passados 10 anos da promulgação da Lei nº 12.711, de 2012. Ao final, serão feitas reflexões necessárias para que o legislador venha a cumprir mandamento contido na Constituição Federal e na referida Lei para a revisão desta, em face do decurso do lapso temporal estabelecido.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Ações afirmativas raciais. Ensino superior. Análise de implementação. Caso brasileiro.

**RACIAL AFFIRMATIVE ACTION POLICIES FOR ACCESS TO BRAZILIAN PUBLIC HIGHER  
EDUCATION: EXPERIENCES AND PROSPECTS**

**Abstract**

This Article aims to present the national antecedents for the creation of the important policy of affirmative racial actions for the access of students in public higher education. Initially, the

<sup>1</sup> Doutorando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Professor de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Financeiro do Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Procurador Federal. Autor do livro *O Estado como promotor de ações afirmativas e a política de cotas para o acesso dos negros à universidade*. Curitiba: Juruá, 2009. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6523-9995> Contato: [ruimagalhaes@terra.com.br](mailto:ruimagalhaes@terra.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9877986250215524>

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Direito Comparado pela Universidade de Boston. Livre docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito Tributário do Centro Universitário IESB. Professor Visitante na Faculdade Nacional de Direito de Nova Délhi (Índia), na Faculdade de Direito da Universidade da Califórnia-Berkeley, na Universidade de Pretória (África do Sul) e no Instituto Max-Planck de História do Direito Europeu- Frankfurt (Alemanha). Autor das obras *Direito Tributário*. São Paulo: Gen-Método, 2022. *Direito e História: formação do Estado brasileiro*. Londrina: Thoth, 2022, dentre outras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1108-4118> Contato: [asmgodoy@gmail.com](mailto:asmgodoy@gmail.com). Lattes

theoretical foundations that came to be constitutionally sanctioned by the Brazilian Supreme Court for such public policy will be brought. Afterwards, some results of the application, at the federal level, of affirmative public policy will be analyzed, as well as analyzing the social context, since 10 years after the enactment of Law nº 12.711, of 2012. Federal and in the said Law for its revision, in view of the lapse of time established.

**Keywords:** Fundamental rights. Racial affirmative actions. University education. Implementation analysis. Brazilian case.

*Pela primeira vez, Benjamim consentiu em quebrar sua norma, e leu para ela o que estava escrito na parede. Nada havia, agora, senão um único Mandamento dizendo: todos os animais são iguais, mas alguns animais são mais iguais que os outros, George Orwell, 2001.*

## Introdução

A Lei nº 12.711, de agosto de 2012, com certeza, foi um avanço para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, ao estabelecer que, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, devendo as vagas ser preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Todavia, é dizer que, antes, em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, deliberou que

Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (STF, ADPF nº 186).

E, antes ainda, diversas Instituições de Ensino Superior federais e estaduais já vinham lançando Editais de seleção para alunos prevendo o sistema, ou de cotas sociais e raciais, ou outro instrumento de política de ações afirmativas, e, aliás, foi justamente esse sistema que veio, após alguns anos, a receber a chancela de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Assim, pois, vemos que todos os Poderes da República caminharam, progressivamente, no reconhecimento da constitucionalidade da fixação de tais políticas protetivas, a fim de implementar o princípio da igualdade material.

No entanto, passados 10 anos da promulgação da Lei nº 12.711, de 2012, por força do contido no seu art. 7º, deve ser promovida “a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.”

Nesse cenário, então, cabe trazer alguns resultados dessa importante política pública de implementação dos valores constitucionais mais caros à sociedade plural brasileira.

## 1. Dos fundamentos das políticas de ações afirmativas raciais

De pronto, temos de deixar firmado que o processo de colonização da América do Sul em muito foi diferente do realizado na América do Norte. Lá, em terras setentrionais, houve mais um sentimento de povoamento do que propriamente de exploração.

Nem por isso, todavia, acima da linha do Equador, houve inexistência de discriminação racial em relação aos negros. Todavia, a discriminação ocorreu de forma diferente. Ou seja, em terras americanas do Norte, podemos falar sobre o racismo de origem, sendo o negro segregado desde o início, tendo o caráter genético propriamente dito relevância inaugural. Já, em terras americanas do Sul, o racismo se apresenta como de marca. É dizer: é o fenótipo que determina a discriminação, mais como uma questão cultural do que genética. Assim, é falar-se de um

*Em melhorando a condição social dos negros, é consequência que tal racismo seja em muito minorado. E, com base em tal argumento, mostra-se insuficiente uma política de ações afirmativas sociais no Brasil, senão uma combinação desta com o caráter racial.*

racismo biológico em terras americanas do Norte, e, em nossas terras, de um racismo predominantemente social.

E, justamente nesse aspecto, sustentamos que uma política de inclusão social, mediante política de ações afirmativas raciais, melhores resultados podem ser colhidos em terras austrais, haja vista o caráter genético não ter maior preponderância. É, isto sim, o caráter social e cultural que definem o segregacionismo racial. Isso, como consequência, fomenta a implementação daquelas políticas em terras brasileiras.

Nesse sentido, sobre o racismo de marca, predominante no Brasil, colhemos de Amorim, que reconhece que o fenótipo é facilmente observado pelos segregacionistas para levar seu desiderato a cabo; todavia, o mesmo fenótipo é utilizado como pretensa barreira para inclusão social mediante determinadas políticas públicas:

Perceba-se que o indivíduo é discriminado não pela porcentagem de genes característicos da raça negra que está presente em seu corpo, mas sim pela aparência física que ostenta. Ou seja, para discriminar o negro, qualquer pessoa de senso mínimo sabe apontar um indivíduo da raça negra, mas para beneficiar, com o pouco que seja, a identificação de um negro torna-se extremamente difícil e causa celeuma nacional. A resistência à implementação de um sistema de cotas que beneficie a raça negra, nada mais revela senão o preconceito racial tão arraigado na nossa cultura latino-americana (Amorim, 2003, p. 36).

E, justamente no caso do racismo de marca, em que a genética deixa de ter maior valoração social, mecanismos de políticas públicas de inserção dos negros nos espaços de poder avultam em relevância. Assim,

É saber que os negros, no Brasil, ocupam desproporcionalmente a pobreza. Nesse sentido, Feres Júnior e Zoninsein (2006) bem sustentam que o crescimento econômico fruto do Estado de bem-estar não resolveu o problema da discriminação racial, daí a necessidade de, aliado a uma política de inclusão social, haver um viés de ação afirmativa racial.

Assim, para nos aproximarmos mais dos propósitos reais de uma democracia, é necessário correlacionar esta com a pluralidade e a igualdade. E, nesse sentido, uma sociedade pode se qualificar a um estágio de desenvolvimento de sua verdadeira democracia com a superação da discriminação, não só direta, mas, também, a indireta, em face dos negros. Importante, nesse sentido, trazer de Galluppo:

Nesse sentido, só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se compreender também como uma sociedade democrática. Consequentemente, só permitindo a inclusão de projetos de vida diversos em uma sociedade pluralista é que ela pode se autocompreender como uma sociedade democrática, mesmo que tais projetos alternativos requeiram, em algumas situações, uma aplicação aritmeticamente desigual do direito, ou seja, justificadas pela produção de mecanismos de inclusão, como no caso das políticas de ação afirmativa (Galluppo, 2003, p. 17).

Prosseguindo, importante mecanismo para a detecção desse tipo de discriminação indireta, ou “invisível”, Rios nos traz o “teste do significado cultural, criado por C. Lawrence (2014, v. 1, p. 141). Com ele, o juiz deveria analisar a conduta discriminatória como um antropólogo, e não como um técnico do Direito. Em constatando o incentivo de tal conduta à formação ou reforço de estereótipos, tal medida receberia o julgamento de inconstitucionalidade por discriminação indireta. De igual modo, a própria criação e a implementação das políticas de ações afirmativas raciais,

*O juiz deveria analisar a conduta discriminatória como um antropólogo, e não como um técnico do Direito. Em constatando o incentivo de tal conduta à formação ou reforço de estereótipos, tal medida receberia o julgamento de inconstitucionalidade por discriminação indireta*

entendemos, deve seguir tal entendimento no julgamento de sua constitucionalidade.

Nessa toada, focando um problema de racismo de marca, social, cultural, como o que predomina no Brasil, as políticas públicas tendem a apresentar maior resultado de transformação social na medida em que vêm a inserir os negros nos espaços de poder e de formação de opinião.

E não há de se cogitar que tais programas venham a ferir o princípio da igualdade, haja vista, este, dever ser lido em um caráter material, e não meramente formal.

A igualdade preconizada constitucionalmente, inclusive como fruto da implementação do Estado Social na humanidade, visa a dotar de condições isonômicas cidadãos em igualdade de condições. Daí os Estados deverem promover/fomentar tais políticas, em um cenário muito bem caracterizado das dimensões mais avançadas dos direitos fundamentais. A ilustrar, trazemos Sarmiento:

Embora continue sendo essencial proteger as pessoas do arbítrio do Estado, os poderes públicos são agora concebidos como responsáveis pela promoção e defesa dos direitos fundamentais, diante dos perigos que rondam as pessoas na própria sociedade. Isto justificará uma ingerência estatal muito mais profunda e extensa (Sarmiento, 2006, p. 65).

Nesse sentido, tais políticas de ações afirmativas, no caso, inclusive, as raciais, encontram pleno assento constitucional, como forma de exigir uma intervenção/promoção estatal. A saber do contido no inciso IV do seu art. 3º: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação." É saber: não basta o Estado não

discriminar. É preciso mais: promover políticas positivas/afirmativas a fim de que os preconceitos, inclusive o racial, não sejam praticados no seio social.

Somente assim, então, pode-se afirmar que o princípio da igualdade está sendo observado. Com esse sentido de intervenção estatal para sua promoção, o quê, no presente escopo, materializa-se mediante políticas públicas afirmativas de inclusão racial no ensino.

E, assim, com fundamento na educação, com base no mérito decorrente dessa formação, os espaços sociais de poder poderão ter maior proporcionalidade de cidadãos negros em relação aos demais, sendo exigência um equilíbrio entre a participação dos negros no total da população com tais espaços de poder. Com esses fundamentos, uma política de ações afirmativas raciais na educação cumprirá o seu desiderato de implementação da verdadeira igualdade: a material.

Com base na análise empírica da extrema desigualdade e desproporção dos negros em relação aos demais cidadãos, justifica-se o *discrimen* de uma política de ações afirmativas raciais. Nesse sentido, a clássica lição de Bandeira de Mello:

Para que um *discrimen* legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos: a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto um indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nela residentes, diferenciados; c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; d) que, *in concreto*, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa- ao lume do texto constitucional- para o bem público (Mello, 2005, p. 41).

Importante a colheita de dados empíricos para a legitimação das políticas afirmativas raciais. Trazemos, comparativamente, de março de 2004, da Pesquisa mensal de emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que o rendimento médio habitualmente recebido pelas pessoas ocupadas, considerando as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre foi, no total, de R\$ 874,00 (oitocentos e setenta e quatro reais). No entanto, se fizermos o recorte somente para a população economicamente ativa branca, esse valor foi de R\$ 1.096,00 (um mil e noventa e seis reais), ao passo que, para a população trabalhadora negra foi de somente R\$ 535,00 (quinhentos e trinta e cinco reais).<sup>3</sup>

Registre-se que tal recorte é uniforme com todos os demais índices sociais comparativamente entre os brancos e os negros. E, ainda, justifica-se tal recorte haja vista que o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, pelo Supremo Tribunal Federal, julgando, definitivamente, em controle concentrado e vinculante de constitucionalidade tal política de ação afirmativa, somente ocorreu em abril de 2012 e a promulgação da Lei nº 12.711, que instituiu a política de ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro federal data somente de agosto de 2012.

Avulta em importância informação de previsão, constante do art. 7º da Lei Federal nº 12.711, de 2012:

No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Brasil, Lei nº 12.711, 2012).

<sup>3</sup> Cfr. Dados. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/Estudos/Cor\\_ou\\_Raca/marco2004.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Estudos/Cor_ou_Raca/marco2004.pdf). Acesso em: 18/01/2023.

A despeito disso, registre-se que algumas Universidades Federais, desde ao menos 2004, já instituía, por intermédio de seus Editais, a política de ações afirmativas de cotas raciais para o ingresso em seu Quadro discente.

E não há que se cogitar de inconstitucionalidade em malferimento do mérito em face de ações afirmativas raciais, haja vista, aquele, dever, sim, ser medido, mas na justa apresentação de condições entre iguais. Trazemos, a corroborar, entendimento sobre os critérios dos processos seletivos para ingresso nas Universidades, com o alerta de que a igualdade não pode ser fraudada em face de uma “neutra” igualdade formal, em Dworkin:

Os critérios raciais não são necessariamente os padrões corretos para decidir quais candidatos serão aceitos pelas faculdades de direito, mas o mesmo vale para os critérios intelectuais ou para quaisquer outros conjuntos de critérios... Não devemos, porém, corromper esse debate imaginando que tais programas são injustos mesmo quando funcionam. Precisamos ter o cuidado de não usar a cláusula de igual proteção para fraudar a igualdade (Dworkin, 2002, p. 368).

Concluimos, então, que, no caso brasileiro, os requisitos exigidos acima a fim de justificar a “discriminação positiva” estão presentes, desde a previsão no texto constitucional, até a formulação e implementação de uma política de ações afirmativas raciais para um grupo que apresente, inclusive, maioria quantitativa na sociedade brasileira, com extrema desproporcionalidade na ocupação dos espaços de poder.

## **2. Dos resultados da aplicação das políticas de inclusão social/racial nas instituições de ensino superior brasileiro**

No Brasil, a Lei nº 12.711, de agosto de 2012, criou a obrigação de que as Instituições federais de ensino superior reservem em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Nela, vários requisitos que defendíamos desde a publicação de nosso primeiro livro sobre o assunto, nos idos de 2009, foram contemplados.

Inicialmente, a harmonização entre o critério racial e o social foi atendido, sendo um avanço que não somente de caráter social fosse implementada uma política de ações afirmativas por cotas raciais para o ingresso nas Universidades federais. Do seu texto, assim recortamos do contido no parágrafo único do seu art. 1º: “No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.”

E no viés da ação afirmativa racial, combinado com o caráter social das referidas cotas, vem previsão contida no art. 3º da referida Lei Federal aplicável às Instituições federais de ensino superior:

Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ademais, a cláusula da necessária de revisão temporal, inserta no seu art. 7º, prevista para o prazo de 10 (dez) anos a partir da promulgação da Lei nº 12.711, de 2012, é também bem-vinda, em face da necessária comprovação fática da correlação dos dados empíricos de desigualação racial a fim de legitimar a própria constitucionalidade do *discrimen* dessa política pública de ações afirmativas de cotas raciais combinadas com sociais.

Outro ponto que valorizamos na referida Lei é o critério da autodeclaração negra, necessário em um sistema de racismo de marca, fenotípico, de marca, como o observado em terras brasileiras. A despeito disso, sempre defendemos a necessidade de que especialistas da área possam verificar a veracidade dessa autodeclaração, que visam, sobretudo, não a fazer qualquer exame genético naquela autodeclaração, senão o histórico cultural e social de discriminação, sobretudo indireta, sofrida pelos candidatos autodeclarados.

Em abril de 2012, por unanimidade, foi concluído definitivamente e tornado com força vinculante o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, do quê, de sua Ementa, destacamos, em consonância com todos os motivos legitimados de *discrimen* já apontados no presente artigo para introdução das políticas de ações afirmativas raciais para o ingresso nas Universidades no ordenamento jurídico brasileiro:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

(...)

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

(...)

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos (STF, ADPF 186, 2012).

Ou seja, a necessidade de conformação de dados empíricos que demonstrem a desproporcional inclusão dos negros em espaços de poder, relativamente a sua participação no total da população, a temporariedade de tais políticas, com obrigatório reexame periódico a fim de se verificar a manutenção daquelas razões fáticas de desproporcionalidade e a harmonização de critérios sociais com os raciais, notadamente no caso brasileiro, em que a segregação racial se dá notadamente por razões sociais e econômicas (e, não, isoladamente, por motivos genéticos, de origem) foram requisitos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal veio a agasalhar, com o marco do julgamento da ADPF 186.

Sobre os resultados obtidos com a introdução, no ordenamento jurídico brasileiro, das ações afirmativas para o ingresso dos negros na Universidade, iniciamos pela análise de uma crítica muito comumente atribuída a tal sistema.

Ou seja, muitos sustentam, sem qualquer embasamento empírico ou científico, de que os cotistas estariam maculando o nível de excelência das Instituições de ensino superior.

A demonstrar, empiricamente, tal falácia, trazemos, também de Rios (2014), notícia de que os reitores das Universidades norte-americanas de Princeton e de Harvard desenvolveram uma pesquisa detalhada por mais de 20 (vinte) anos, acompanhando a vida acadêmica de mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) alunos negros inseridos no sistema de ações afirmativas. E a conclusão foi a de que, na sua grande maioria, os alunos obtiveram desempenho acadêmico e profissional compatíveis com o grau de excelência das Instituições de ensino pesquisadas.

Corroborando tais resultados, em solo pátrio, já em relação ao vestibular de 2010, os resultados divulgados pela Universidade de Brasília (UnB) dão conta de que o desempenho dos alunos cotistas, durante o curso, não divergem fundamentalmente dos alunos não-cotistas<sup>4</sup>.

Ou seja, constata-se de tal divulgação que o nível necessário para o acompanhamento dos cursos superiores pouco tem do alto desempenho na seleção de ingresso para os referidos cursos. Mais: mostra que o desenvolvimento dos alunos cotistas, em comparação aos seus resultados de entrada e saída do ensino superior, é extremamente mais alto do que o dos não cotistas. Esse resultado, por si só, já justifica a necessidade de uma política pública de cotas raciais para o ingresso nas Universidades, a fim de equalizar a “linha de largada” da qual, com a conclusão do terceiro grau de ensino, os profissionais passarão a competir muito mais em paridade de condições. E, ainda, apresentaram, os cotistas, maior desenvolvimento durante o curso, o que vem a

<sup>4</sup> Cfr. Disponível em:  
[http://www.cespe.unb.br/vestibular/1vest2010/arquivos/BOLETIM\\_INFORMATIVO\\_\\_1\\_\\_VESTIBULAR\\_2010.PDF](http://www.cespe.unb.br/vestibular/1vest2010/arquivos/BOLETIM_INFORMATIVO__1__VESTIBULAR_2010.PDF) .  
Acesso em: 18/01/23

premiar o ensino havido nas Universidades como fonte de crescimento pessoal acadêmico.

Assim, pois, entendemos que aqueles argumentos de que os cotistas raciais não acompanhariam o nível de exigência dos cursos superiores parece não condizente com a realidade dos dados empíricos demonstrados.

Também, de importante relatório elaborado pela UnB, relativamente aos vestibulares havidos de 2004 a 2013, colhemos diversos dados empíricos sobre os resultados daqueles considerando as ações afirmativas raciais para o ingresso naquela Universidade<sup>5</sup>.

Primeiramente, divulga-se que, entre o segundo vestibular de 2004 e o segundo vestibular de 2012, nos cursos de graduação da Universidade, 18,5% dos estudantes ingressaram pelo sistema de cotas para negros, o que ainda está distante do cumprimento do almejado social e juridicamente.

Importante informação nos é dada no sentido de que a média final do Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) dos formados nos cursos de Engenharia, cursos que, por natureza, muito exigem dos seus Alunos, em ambos os sistemas de acesso (cotistas negros e sistema universal), é muito próxima.

A desistência dos cotistas negros durante os Cursos superiores na área de Ciências da Saúde, incluindo Medicina, mostrou-se inferior à dos ingressantes pelo sistema universal, o que demonstra, também, a melhor aplicação dos escassos recursos públicos na formação daqueles cotistas, haja vista que a desistência de um Curso superior gera um desperdício muito grande daqueles recursos, posto não existir um “meio formado”. Isso também demonstra que a oportunidade conferida pela legislação ao acesso dos cotistas eleva a sua responsabilidade, tanto para terem um desempenho satisfatório durante o Curso,

<sup>5</sup> Cfr. [https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/04/RELATO%CC%81RIO-FINAL\\_Ana%CC%81lise-do-Sistema-de-Cotas-Para-Negros-da-UnB.pdf](https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/04/RELATO%CC%81RIO-FINAL_Ana%CC%81lise-do-Sistema-de-Cotas-Para-Negros-da-UnB.pdf) Acesso em: 18/01/23.

mas, também, para não desistir de uma escolha já tendo consumido recursos públicos até então, que ficariam sem qualquer utilidade social.

Em relação ao percentual de inscritos pelo sistema de autodeclaração de cotista racial, é importante destacar o excerto abaixo, do que se pode concluir que a reprovação nas Bancas para a confirmação do histórico de discriminação racial é extremamente pequena (também desmistificando o sedizente altíssimo nível de reprovação nessas Bancas), sendo alto, isto sim, o índice de não comparecimento às entrevistas de tais Bancas. Bem assim constou do relatório de avaliação da UnB:

Dos 3.009 candidatos inscritos para o primeiro vestibular de 2013 pelo sistema de cotas para negros, 41% deles tiveram sua inscrição homologada para o referido sistema. Ficou em 53,2% o percentual dos candidatos que tiveram sua inscrição homologada e não compareceram à entrevista, e 5,7% não foram considerados negros pela banca avaliadora.

Também merece destaque do referido relatório de avaliação de quase 10 (dez) anos da implementação do sistema de cotas raciais na UnB um questionário que foi enviado àqueles cotistas formados e já no mercado de trabalho.

Dentre os dados colhidos, tem-se que 60 (sessenta) por cento dos cotistas negros terminou o seu curso de 8 a 9 semestres, o quê também derruba o mito de que tais cotistas, em face de sedizentes reprovações por falta de capacidade acadêmica, necessitariam ficar mais tempo na Universidade para concluírem seus Cursos superiores.

Mais da metade, exatamente 56 (cinquenta e seis) por cento está trabalhando no setor público, o quê demonstra que, a despeito de não terem os maiores salários, têm certa estabilidade financeira e garantiram o ingresso com o

sistema de mérito por concurso público, como decorrência de sua boa formação acadêmica havida pelo sistema de cotas raciais.

No entanto, aproximadamente 60 (sessenta) por cento declarou não estar fazendo nenhum curso de pós-graduação, o que nos chama à atenção enquanto formuladores de políticas públicas para que, também nesse nível educacional, haja inserção de ingresso na seleção para cotistas negros, pois, de alguma maneira, os requisitos para ingresso em tais programas, incluindo os financeiros, não atendem tal demanda.

Por fim, cerca de 70 (setenta) por cento declarou ter sido bem recebido pela comunidade acadêmica, o que também derruba o mito de que os cotistas raciais, de alguma maneira, fomentariam uma “luta entre raças”. Nesse ponto, vale dizer que o conceito de raças, geneticamente falando, sequer tem sentido sob o caráter científico. A saber de Cruz:

Recente pesquisa do biólogo Alan Templeton comprovou, cientificamente, a inexistência de diferenças raciais significativas no genoma humano. Ao comparar mais de 8.000 amostras genéticas, o pesquisador constatou que as diferenças genéticas entre grupos das mais distintas etnias são insignificantes. Para que o conceito de raça tivesse validade científica, essas diferenças teriam de ser muito maiores (Cruz, 2003, p. 149).

Assim, significativos os resultados trazidos por esse relatório divulgado em 2013 pela Universidade de Brasília, decorrente da análise de quase 10 (dez) anos de vestibulares com o sistema de cotas raciais para o ingresso, desmistificando vários dos mitos dos críticos de tal sistema.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) também promoveu importante estudo, em 2022, sobre os resultados da implementação da política de cotas raciais para ingresso nas Universidades<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cfr.: [https://pesquisaleidecotas.org.br/wp-content/uploads/2022/07/resumoexecutivo\\_OK.pdf](https://pesquisaleidecotas.org.br/wp-content/uploads/2022/07/resumoexecutivo_OK.pdf) Acesso em: 18/11/13.

Deste, colhemos que fatores outros, como econômicos e orçamentários, infelizmente, impediram o progressivo aumento do número de matrículas nas Instituições federais de ensino, a saber:

O crescimento contínuo de matrículas no ensino superior público foi interrompido em 2017 em decorrência dos profundos cortes orçamentários, intensificados com a aprovação do Teto de Gastos (EC95/2016), e da desestruturação dos programas de expansão das universidades públicas após o golpe institucional de 2016

Todavia, é inegável o resultado da implementação da Lei nº 12.711, de 2012, com o crescimento proporcionalmente maior dos negros nos Quadros discentes das Universidades federais brasileiras. Bem assim:

Entre os estudantes matriculados nas universidades federais, os que tiveram o maior incremento entre 2010 e 2019 foram aqueles que ingressaram em vagas reservadas para egressos de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas (e pessoas com deficiência), combinadas com o critério de renda.

E, mais uma vez, é atestado que o desempenho dos alunos cotistas negros é muito semelhante aos alunos do ingresso universal nos quadros discentes das Instituições de ensino superior federal, o que desmistifica definitivamente, em termos empíricos, uma crítica inicial de que os negros não conseguiriam acompanhar o desempenho durante a realização dos seus Cursos superiores:

Esses resultados corroboram pesquisas anteriores que sinalizavam que, embora venham de situações socioeconômicas relativamente menos privilegiadas, os estudantes cotistas têm resultados educacionais muito parecidos aos dos alunos não cotistas. Esse é um forte sinal de que os estudantes cotistas reconhecem e valorizam as oportunidades que alcançam

Para a manutenção dessa harmonia da comunidade acadêmica, no entanto, devemos enaltecer, também, a edição da Lei Federal nº 12.990, de 2014, que estipulou que “ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. ” Essa participação dos negros também nos quadros administrativos e docentes das Universidades federais é imprescindível. Contudo, é preciso ficar atento para a necessidade, também, de prorrogação de sua vigência, posto, no seu art. 6º, vir estabelecido o prazo de 10 (dez) anos de sua edição.

No nível social e econômico, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos- DIEESE, com base em números divulgados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do IBGE, relativamente ao segundo trimestre de 2022, elaborou um mapa comparativo entre as diversas regiões brasileiras com o objeto de analisar a inserção da população negra no mercado de trabalho brasileiro. E, infelizmente, os números ainda demonstram uma exclusão ainda maior dos negros, sobretudo das mulheres negras, do mercado de trabalho no Brasil.<sup>7</sup>

A despeito de a população negra no Brasil atingir quase 56 (cinquenta e seis) por cento da população brasileira, sua participação no mercado de trabalho nacional não corresponde a essa proporcionalidade.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/populacaoNegra2022.html> Acesso em: 18/01/23.

Exemplificativamente, veja-se que o rendimento médio de uma mulher negra é de R\$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais) mensais, ao passo que de um homem branco é de R\$ 4.290,00 (quatro mil, duzentos e noventa reais) por mês. Aponte-se que as mulheres brancas, a despeito de um preconceito contra esse gênero, ainda, em termos médios, têm salário maior do que o dos homens negros.

Também, constata-se que a taxa de subutilização da mão-de-obra das mulheres negras é a maior dentre todos os segmentos, a saber, cerca de 22 (vinte e dois) por cento, caindo a 9 (nove) por cento entre os homens brancos.

A ocupação dos cargos de direção e de gerência vai de cerca de 2 (dois) por cento a mulheres negras a 3 vezes mais em relação aos homens brancos.

Tais dados nos permitem afirmar que, infelizmente, ainda a população negra, mas, mais, a população feminina negra ainda sofre de forte discriminação racial no mercado de trabalho, o quê, pela formação acadêmica, fomentada pelo sistema de políticas de ações afirmativas raciais, almeja-se a diminuir essa desigualdade.

## Revisão na lei

*Sugerimos que a referida revisão na lei deva passar a contemplar a proporção, além da população negra, dentro dela, a de gênero, posto, como constatamos, as mulheres negras ainda mais do que os homens negros sofrem discriminação no mercado de trabalho nacional.*

Por essa razão, entendemos que a previsão contida no art. 7º da Lei nº 12.711, de 2012, deve, com base em estudos empíricos, ter seu prazo de duração prorrogado, do quê, de pronto, lamentamos que ainda não tenha, à data de fechamento deste artigo, a referida Lei sido ampliada temporalmente para um novo prazo para a validade das ações afirmativas raciais objeto daquela Lei.

Mais: sugerimos que a referida revisão na lei deva passar a contemplar a proporção, além da população negra, dentro dela, a de gênero, posto, como constatamos, as mulheres negras ainda mais do que os homens negros sofrem discriminação no mercado de trabalho nacional. E a educação superior é um caminho para fomentar, ao menos no médio prazo, a diminuição de tal desigualdade que existe mesmo dentro da população negra.

Assim, pois, constatamos que os estudos na área muito tem de avançar, sobretudo com base em dados empíricos, que fornecerão sólidas informações aos legisladores e aos tomadores de decisão.

Esperamos, assim, ter contribuído para o debate, ainda mais na iminência de revisão da política de ações afirmativas raciais para o ingresso no ensino superior federal, com base na previsão havida no art. 7º da Lei nº 12.711, de 2012.

### **Considerações finais**

Nesse sentido, esperamos ter trazido análise sobre os fundamentos que levaram à implementação das políticas afirmativas raciais para ingresso no ensino superior brasileiro, bem como sobre alguns resultados trazidos após vários anos de ingresso de discentes em tal sistema.

É inegável o avanço em termos sociais da política de ações afirmativas de cotas raciais para o ingresso nas Universidades federais; todavia, com base nos

dados estatísticos recentes, ainda constatamos que há uma desproporcionalidade muito grande em termos sociais da população negra.

Por essa razão, entendemos que é imprescindível a renovação da vigência da Lei nº 12.711, de 2012, que instituiu tal política nas Universidades Federais, bem como, também, da Lei nº 12.990, de 2014, que criou o percentual de 20 (vinte) por cento para os negros nos concursos para a Administração Pública federal, direta e indireta.

Com certeza, a despeito dos avanços sociais, como já pontuamos, ainda há um longo caminho a percorrer de inserção dos negros na sociedade brasileira, considerando-se sua majoritária participação na população total.

O preenchimento dos espaços de poder depende, em um Estado Democrático de Direito, fundamentalmente, da educação. E, por isso, a política de ação afirmativa de cotas raciais para o ingresso nas Universidades é um excelente instrumento para a realização daquele desiderato.

Todavia, aperfeiçoamentos podem, ainda, ser feitos na legislação, como a previsão de que, dentro das vagas reservadas, seja preservado o percentual das mulheres negras, dentro das cotas raciais, observada sua participação dentro da sociedade brasileira, haja vista termos constatado que, infelizmente, as mulheres negras são, ainda mais do que os homens negros, discriminados social e profissionalmente.

Outro ponto que sugerimos de melhora é que a política de ações afirmativas raciais para ingresso nas Universidades seja inserida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a fim de que possa vigorar em todos os níveis federativos, e não somente no âmbito federal, como as leis citadas neste estudo, ainda que muitos Estados também adotem tais políticas em suas Instituições de Ensino superior.

Ainda, devem ser garantidos recursos orçamentários para que os cotistas negros, comprovadamente oriundos de classes sociais com carências de recursos financeiros, tenham garantidas ações para permanência no ensino superior, como bolsas, garantia de estágios, dentre outros subsídios, posto, justamente, sua inserção mediante tal política está atrelada à extrema desproporcionalidade de sua participação econômica em relação ao restante da sociedade brasileira. Ou seja, não só o acesso, mas a garantia de permanência desses alunos cotistas negros é fundamental para o êxito pleno da política pública ora tratada.

Por fim, a revisão do conceito do teto de gastos, imposto pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, também, deve ocorrer, haja vista que, em um País tão carente de políticas públicas sociais como o Brasil, tais limites em despesas como educação e saúde serem despropositadas, registrando-se, com satisfação, já a intenção de fazê-lo divulgada pelo Governo popular democraticamente eleito recentemente.

Esperamos, assim, com essas breves linhas, termos trazido os fundamentos para a implementação das políticas de ações afirmativas raciais para o ingresso nas Universidades, bem como ter analisado os resultados após anos de implantação de tal sistema, concluindo-se que, com base em dados sociais atualmente coletados, ainda há, infelizmente, necessidade de prorrogação de tal política pública.

Para isso, reiteramos, é imprescindível o estudo jurídico com base em dados empíricos, a fim de que os tomadores de decisão e os legisladores possam, seguramente, decidir.

Ao final, desejamos, oxalá, que em um período muito breve possamos não mais depender de tal política pública, com o atingimento de uma mínima proporcionalidade de participação dos negros nos espaços do poder,

considerando-se sua participação no total da população brasileira. Infelizmente, como dissemos, ainda não é essa a nossa realidade. Avancemos!

É o que esperamos!

## Referências

AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. **Sistema de cotas**. Justiça & Cidadania, Rio de Janeiro, v. 5, n 33, p 36-38, abr. 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.

GALLUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**. Estado democrático de direitos a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

ORWELL, George. **A Revolução dos bichos**. 2. ed. 2ª reimpressão. Tradução de Heitor Aquino Ferreira. São Paulo: Globo, 2001.

PISCITELLI, Rui Magalhães. **Cotas raciais**: o Estado como promotor de ações afirmativas e políticas para acesso dos negros à Universidade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

RIOS, R. R. O Princípio da Igualdade e O Direito da Antidiscriminação: Discriminação Direta, Discriminação Indireta e Ações Afirmativas no Direito Constitucional Estadunidense. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito** – PPGDir./UFRGS, [S. l.], v. 1, n. 4, 2014. DOI: 10.22456/2317-8558.50521

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006