

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR  
BRASILEIRA: HISTÓRIA E EMBATES**

**AFFIRMATIVE POLITICS FOR ACCESS TO HIGHER EDUCATION IN  
BRAZIL: HISTORY AND DISPUTES**

Chaiane de Medeiros Rosa<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo compreender os fatores sociais e políticos envolvidos no processo de criação e implementação das políticas afirmativas no Brasil, especialmente as voltadas para o acesso à educação superior brasileira. Nesse sentido, é apresentado um histórico das ações afirmativas no mundo, da experiência dos Estados Unidos, chegando à história das ações afirmativas no Brasil. Apresenta-se, também, um panorama das ideias e concepções que abarcam as ações afirmativas para ingresso na educação superior no Brasil, sendo delineados os fatores que levaram à criação da Lei nº 12.711/2012, que instituiu a obrigatoriedade de reserva de vagas na modalidade de cotas nas instituições federais de educação superior.

**Palavras-chave:** Ações Afirmativas. Acesso. Cotas. Educação Superior.

**Abstract:** This paper aims to understand the social and political factors involved in the process of creation and implementation of affirmative action policies in Brazil, especially those related to the access to Brazilian higher education. To that end, the report presents the history of affirmative actions in the world, the U.S. experience, and the history of affirmative actions in Brazil. It also includes an overview of the ideas and concepts that encompass affirmative actions for admission to higher education in Brazil, outlining the factors which resulted in the creation of Law nº 12.711/2012, establishing the obligation to reserve places under the modality of quota in federal institutions of college education.

**Keywords:** Affirmative Action. Access. Quota. College Education.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), câmpus Araraquara. Mestra em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), regional Catalão. Licenciada em Letras/Português pela Universidade Federal de Goiás (UFG), regional Catalão.  
E-mail: chaianemr@hotmail.com

## Notas Introdutórias

Ação afirmativa é definida por Cashmore (2000, p. 31) como sendo uma política que “visa ir além da tentativa de garantir a igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e tem como beneficiários os membros de grupos que enfrentam tais preconceitos”. Desse modo, as ações afirmativas objetivam coibir qualquer manifestação de discriminação, não apenas a racial.

Nessa perspectiva, o entendimento de Gomes (2001) é o de que:

[...] as ações afirmativas consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e a neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. (GOMES, 2001, p. 06)

Dentre as modalidades de ações afirmativas existentes, encontram-se as cotas, que se configuram enquanto reserva de vagas em determinados setores da sociedade (como a educação superior) para grupos com histórico de exclusão. No caso deste estudo, serão estudadas as cotas voltadas para o ingresso de estudantes com histórico de discriminação por origem social e escolar, raça ou etnia, nas instituições públicas de educação superior.

Considerando a atualidade da temática das ações afirmativas enquanto mecanismo de acesso à educação superior, bem como o debate social e acadêmico que envolve o tema, este artigo tem como objetivo compreender os fatores sociais e políticos envolvidos no processo de criação e implementação das cotas no Brasil. O estudo se realiza por meio de uma pesquisa bibliográfica, respaldada em autores como Arbache (2006), Brandão (2005), Gomes (2001), Nascimento (2009), Santos (2007) e outros. Também é realizada uma pesquisa documental, a qual se desenvolve a partir da consulta em ordenamentos legais, como leis, projetos de lei e normativas que compreendem as políticas de ações afirmativas, especialmente as referentes ao acesso à educação superior.

O estudo delinea um histórico das ações afirmativas no mundo, partindo da experiência dos Estados Unidos até chegar à história brasileira. Apresenta-se, também, um panorama das ideias e concepções que abarcam as ações afirmativas para ingresso na educação superior no Brasil, sendo delineados os fatores que levaram à criação da Lei nº

12.711/2012, que institui a obrigatoriedade de reserva de vagas na modalidade de cotas nas instituições federais de educação superior. Como resultado, evidencia-se a relevância dos debates sociais, bem como da participação dos movimentos sociais negros no processo que envolve a instituição de políticas de ações afirmativas, que culminaram na Lei de Cotas, importante instrumento para o processo de democratização do acesso à educação superior no Brasil.

### **O Contexto Histórico de Criação e Implementação das Ações Afirmativas no Brasil**

A ideia de ação afirmativa remonta aos anos 1940, nos Estados Unidos da América, quando o então presidente Franklin Roosevelt proibiu, via decreto, a discriminação racial contra negros nos processos de seleção de pessoal para ocupação de cargos no governo. No entanto, a terminologia ação afirmativa foi utilizada pela primeira vez pelo presidente John F. Kennedy, em 1961, momento em que foi instituída, no país, uma Comissão por Oportunidades Iguais de Emprego. Posteriormente, em 1964, o presidente Lyndon Johnson, por meio da Lei dos Direitos Civis, pôs fim à discriminação racial contra negros também na iniciativa privada. Em 1972, Richard Nixon incorporou os ideais de ação afirmativa na Lei dos Direitos Civis de 1964, de modo que estabeleceu a obrigatoriedade de inserir minorias raciais e mulheres no mercado de trabalho. (BRANDÃO, 2005)

O caso dos Estados Unidos é o mais expressivo na história de ações afirmativas, tendo ganhado maior repercussão social. No entanto, o sentido das ações afirmativas remonta a tempos anteriores.

[...] na primeira constituição da Índia, de 1948, que prevê medidas especiais de promoção dos *dalits*, ou intocáveis, nas áreas do parlamento (reserva de assentos), do ensino superior e do funcionalismo público. Políticas semelhantes têm sido adotadas em diferentes contextos. Na Malásia, para promover a participação da etnia majoritária, os bumiputra, numa economia dominada por chineses e indianos. Na antiga União Soviética, para os habitantes da atrasada Sibéria, favorecidos por uma cota de 4% na Universidade de Moscou. Na China, para determinados grupos étnicos. Em Israel, em relação aos árabes e aos falashas, judeus de origem etíope. Na Alemanha, na Colômbia, na Nigéria, para beneficiar mulheres, indígenas e outros. (SANTOS; MEDEIROS, 2001, s/p)

A partir dessas experiências, medidas passaram a ser adotadas em todo o mundo com vistas a inserir os grupos socialmente excluídos (negros, indígenas, crianças, idosos, mulheres, pobres e outros) nos diversos setores da sociedade. No Brasil, as concepções de

ação afirmativa se apresentam desde 1943, com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), que no art. 354 determinou uma proporção obrigatória de empregados brasileiros em relação a estrangeiros, estabelecendo que: “A proporcionalidade será de 2/3 (dois terços) de empregados brasileiros, podendo, entretanto, ser fixada proporcionalidade inferior, em atenção às circunstâncias especiais de cada atividade”, bem como no art. 373-A, que previa “disposições legais destinadas a corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho e certas especificidades estabelecidas nos acordos trabalhistas”. Posteriormente, em 1968, técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho propuseram a aprovação de uma lei que obrigasse as empresas de caráter privado a contratar um percentual mínimo de empregados “de cor”, com vistas a minimizar a discriminação racial no mercado de trabalho. (BRANDÃO, 2005)

A partir da Constituição Federal de 1988, as ações afirmativas apareceram com maior vigor. A Carta Cidadã, no art. 37, inciso VII, apontou que “a lei reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão”. A Lei nº 8.112/1990 – Lei dos Servidores Públicos Federais - por sua vez, no art. 5º, §2, estabeleceu: “Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso”. A Lei nº 8.213/1991, lei de contratação de pessoas com deficiência em empresas, no art. 93, estabeleceu: “a empresa com 100 ou mais funcionários está obrigada a preencher de dois a cinco por cento dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas portadoras de deficiência”. Já a Lei nº 9.100/1996, que instituiu as normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, estabeleceu um percentual mínimo de 20% das candidaturas como sendo reservadas às mulheres. Em 2001, o Ministério da Justiça criou cotas de 20% para negros, 20% para mulheres e 5% para pessoas com deficiência física ou mental para trabalharem, sem vínculo empregatício, no próprio ministério. No ano de 2002, foram criadas bolsas de estudos destinadas ao preparo de estudantes negros para ingresso no Instituto Rio Branco. Ainda nesse mesmo ano, foi instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas, com o propósito de incluir afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência em alguns programas do governo. Em 2010, a Lei nº 12.288/2010 instituiu o Estatuto de Igualdade racial, o qual se comprometeu, no art. 1º, ser “destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos

direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”. (BRANDÃO, 2005) Vale destacar que as ações supracitadas foram instituídas pelo governo federal, mas, de forma paralela, os governos estaduais, bem como a sociedade civil, envolveram-se no movimento em prol da inserção de grupos minoritários nos diversos setores sociais.

Como se pode observar, a política de ações afirmativas vincula-se, desde sua origem, a critérios étnicos e raciais, o que não significa que outros grupos historicamente excluídos na sociedade brasileira não estejam sendo contemplados por tais políticas.

Em termos legislativos, a primeira manifestação de proposta de ação afirmativa na educação se apresentou por meio do Projeto de Lei nº 1.332/1983, no qual o deputado federal Abdias do Nascimento propôs o estabelecimento de cotas para negros nas universidades. Em 1987, foi feita uma proposição, pelo deputado federal Florestan Fernandes, de incluir na Constituição Federal de 1988 ações afirmativas para negros e outros grupos marginalizados da sociedade.

Em 1995, foi realizada em Brasília a *Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida*, de modo a reafirmar a luta contra as desigualdades sociais e racismo, bem como reivindicar políticas públicas para os afrodescendentes. Nessa ocasião, foi entregue ao então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) um documento intitulado *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*, contendo propostas de combate ao racismo e às suas consequências. Os movimentos sociais negros representados na marcha impulsionaram não apenas a realização do evento, mas, sobretudo, a politização da questão racial e educacional do negro na sociedade e no parlamento brasileiro. (SANTOS, 2007)

Posteriormente, em 1996, no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o tema das ações afirmativas surgiu e, dentre as propostas contidas no item “Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei”, indicou-se, como medida de médio prazo, “Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta”. Essas ações, apesar de projetadas, não foram consolidadas no governo FHC, ficando, portanto, no discurso.

Em meio a esse contexto de ascensão do debate sobre ações afirmativas, em 1999 a deputada Nice Lobão apresentou o Projeto de Lei nº 73/1999, que “Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências”, estabelecendo o percentual de 50% das vagas a serem preenchidas nos processos seletivos das referidas

instituições mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio – cota universitária. No mesmo ano, o senador Antero Paes de Barros apresentou o Projeto de Lei nº 298/1999, que “Estabelece reserva de vagas nas universidades públicas para alunos egressos da rede pública de ensino”. A discussão da necessidade de cotas na educação superior foi, portanto, levantada no Legislativo, por mais que nenhuma medida fosse, de fato, efetivada.

Outro marco de extrema relevância para a instituição do debate sobre ações afirmativas, em especial as cotas para negros nas universidades brasileiras, foi a *III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, realizada em Durban, em 2001.

É necessário ressaltar que essa conferência, realizada em 2001, foi pensada em 1997, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse ensejo, anteriormente à conferência em Durban, foram realizados encontros nacionais para a elaboração de documentos a serem discutidos no evento. Nessa perspectiva, no Brasil, ainda em 1997, foi organizada uma rede para discutir uma lei antirracista, bem como para desenvolver meios de implementá-la. Essa rede foi constituída, principalmente, por membros do âmbito jurídico, tais como advogados, juristas, promotores públicos e juízes, mas contou com a participação de acadêmicos e representantes do governo federal para a discussão da proposta que, além da criação de uma lei antirracista, intencionava decidir pela participação na Conferência de Durban. A participação do movimento negro, nesse momento, resumia-se à interlocução da Fundação Cultural dos Palmares com a rede de discussão. Apenas em 2000, ano de realização da Conferência Preparatória para a Conferência Mundial, realizada em Genebra, é que o diálogo com o movimento negro foi ampliado (ARBACHE, 2006).

Santos (2006) salienta que o processo de preparação para a Conferência de Durban foi decisivo para a transformação do quadro de segregação racial na sociedade brasileira, pois, a partir de então, o governo brasileiro teve de se posicionar diante da pressão internacional sobre as desigualdades raciais, o que criou um contexto que possibilitou, por parte dos movimentos negros, tanto a denúncia das condições de racismo e discriminação racial quanto a proposição de políticas. Assim, desde o processo de preparação para a Conferência, a democratização do acesso à universidade já vinha sendo colocado como ponto central nas políticas sociais, “instaurando um novo paradigma que aponta para a desconstrução do *status quo*, ao fortalecer os grupos desfavorecidos por meio da reversão

dos processos de fortalecimento desigual que perpetuam e autorizam sua subalternização” (SANTOS, 2006, p. 112).

Na Declaração e Programa de Ação (2001) do evento, foi enfatizada uma grande preocupação com os indicadores de diversas áreas, dentre os quais a educação para determinados povos em situação de desvantagem. Também ficou claro o reconhecimento da desigualdade histórica em vários países em termos de acesso à saúde, educação moradia, sendo que essa disparidade foi apontada como causa das desigualdades socioeconômicas que assolam as pessoas de diversas nações. Por essa perspectiva, reiterou-se a crença de que a igualdade de oportunidades é fundamental para a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata. Assim, reconheceu-se a necessidade de adoção de medidas especiais ou positivas com o propósito de promover a plena integração dos indivíduos que sofrem alguma discriminação na sociedade. O posicionamento então firmado foi fundamental para que ações afirmativas se tornassem políticas públicas.

O Brasil, enquanto signatário da convenção, comprometeu-se com o plano de ação proposto em Durban. Ficou, pois, afirmada a concordância com as seguintes orientações apresentadas na *III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*:

5. Solicita que os Estados, apoiados pela cooperação internacional, considerem positivamente a **concentração de investimentos adicionais** nos serviços de saúde, **educação**, saúde pública, energia elétrica, água potável e controle ambiental, **bem como outras iniciativas de ações afirmativas ou de ações positivas, principalmente, nas comunidades de origem africana;**[...]

10. **Insta os Estados a assegurarem o acesso à educação** e a promoverem o acesso a novas tecnologias que ofereçam aos africanos e afrodescendentes, em particular, a mulheres e crianças, recursos adequados à educação, ao desenvolvimento tecnológico e ao ensino à distância em comunidades locais; [...]

22. Solicita que os estados: c) Promovam o entendimento da sociedade como um todo sobre a importância de **medidas especiais que contribuam para superar as desvantagens enfrentadas pelos povos indígenas;**[...]

48. Insta os Estados a reconhecerem os efeitos que a discriminação, a marginalização e a exclusão social têm e continuam tendo sobre muitos grupos raciais que vivem em situação de minoria numérica dentro de um País, e a **assegurarem que as pessoas de tais grupos possam exercer, plena e efetivamente como membros individuais de tais grupos, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais sem distinção e em plena igualdade diante da lei e a tomarem, quando necessário,**

**medidas com relação a emprego, moradia e educação visando a prevenir a discriminação racial;**[...]

99. Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, **incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação.**[...]

122. Insta os Estados a assegurarem igual **acesso à educação para todos na lei e na prática e para absterem-se de qualquer medida legal ou outras que levem à segregação racial imposta sob qualquer forma no acesso à educação;**[...]

124. Insta os Estados a adotarem, onde seja aplicável, medidas apropriadas para **assegurar que pessoas pertencentes às minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas tenham acesso à educação sem discriminação de qualquer tipo** e, quando possível, tenham oportunidade de aprender sua própria língua a fim de protegê-las de qualquer forma de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata a que possam estar sujeitas; [...]

164. Insta os Estados, em relação aos procedimentos corretivos providos por suas leis internas, a se lembrarem das seguintes considerações: (h) **O desenvolvimento de políticas e programas de justiça reparadora que beneficiem as vítimas das principais formas de discriminação são convenientes e devem ser seriamente considerados.** (Declaração e Programa de Ação. Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia, e Intolerância Correlata, 2001, s/p, grifo nosso).

Esse evento, portanto, foi um direcionamento internacional que instou o Brasil a cumprir com os propósitos supracitados e se inserir na conjuntura mundial de criar políticas e mecanismos, tanto preventivos quanto reparadores, para o enfrentamento de problemas envolvendo o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata que assolam, também, a sociedade brasileira. A partir de então, as políticas de ação afirmativa no Brasil passaram a fazer parte de um compromisso firmado internacionalmente.

Posteriormente, foi instituído o Programa Diversidade na Universidade, por meio da Lei nº 10.558/2002, que se caracterizou por ser um programa de inserção social de afrodescendentes e/ou indígenas na educação superior, ao estabelecer no art. 1º que:

Fica criado o Programa Diversidade na Universidade, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de implantar e avaliar estratégias para a promoção do acesso à educação superior de pessoas



pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros.

Santos (2007) entende que os projetos de lei referentes às políticas de cotas para negros nos vestibulares para ingresso nas instituições públicas de educação superior apresentam-se como resposta ao pedido por ações afirmativas e, evidentemente, pelas lutas sociais dos negros. Embora nenhuma medida efetiva tenha sido criada pelo então presidente FHC, a questão racial ganhou repercussão e foi criado, nesse governo, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, bem como o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, o que se deu em razão das pressões dos movimentos sociais negros, e contribuiu para a discussão da necessidade de criação de políticas públicas de combate às desigualdades raciais (SANTOS, 2007).

Acerca das discussões e projetos referentes à implantação de ações afirmativas por meio de cotas nas universidades públicas brasileiras, é importante ressaltar que:

[...] esses debates não apareceram do nada, eles não nasceram num vácuo político social, nem tampouco foram fruto de geração espontânea. Muito pelo contrário, constituem a culminação da histórica luta dos Movimentos Sociais Negros por educação de qualidade em todos os níveis (ensino fundamental, médio e universitário) para a população negra, bem como são resultado de algumas transformações ocorridas no interior dos próprios Movimentos Negros nos últimos anos, entre elas as novas formas de luta anti-racismo, como, por exemplo, intervenção direta dos negros intelectuais no estudo, na pesquisa e na produção de conhecimentos sobre a questão racial brasileira. Mais ainda, deve-se registrar também que a questão racial entrou definitivamente na agenda da política nacional, ante as pressões e lutas anti-racismo dos Movimentos Sociais Negros. (SANTOS, 2007, p. 216-217)

Até a década de 1980, o movimento negro brasileiro lutou por direitos mais universalistas no que se refere ao acesso à educação, almejando mais escolas, universalização da educação básica e ampliação da oferta de vagas nas universidades. Entretanto, ao passo que essas ações foram sendo implantadas e o segmento negro não foi atendido, as reivindicações começaram a mudar. Foi a partir de então que a discussão sobre as cotas emergiu como uma possibilidade (GOMES, 2004).

Santos (2007) reforça que os movimentos sociais negros, ao lutarem por ações afirmativas, não deixaram de valorizar as propostas universalistas para a educação pública. A luta por ações afirmativas deu-se em razão das políticas universais mostrarem-se

insuficientes para superar, no Brasil, a condição de desigualdade racial entre brancos e negros. Por mais que a questão racial tenha sido colocada em pauta a partir dos anos 1990, o tema ganhou força e passou a influir na definição de ações afirmativas para afrodescendentes somente no início do século XXI. Nessa perspectiva, a reivindicação por cotas feita pelo movimento negro e demais defensores das ações afirmativas enfatiza que, numa sociedade repleta de desigualdade social e racial, o princípio do direito universal não é suficiente para atender aos grupos sociais e étnicos excluídos e discriminados historicamente (GOMES, 2004).

O movimento negro ganhou notoriedade e expandiu sua atuação, constituindo-se como parte de um amplo movimento voltado para os direitos humanos no Brasil, considerando que são os negros as maiores vítimas de violação dos direitos humanos em razão da histórica discriminação contra esses povos, bem como em decorrência da baixa posição dos mesmos na conjuntura econômica brasileira. (ARBACHE, 2006) Assim, como prática política, as ações afirmativas tiveram início a partir da atuação dos movimentos sociais de afirmação de direito e de identidade, que historicamente se insurgiram contra o que consideram socialmente incorreto e injusto. As ações afirmativas, desse modo, são ações que afirmam direitos e que reiteram a necessidade de processos de promoção de igualdade concretos (NASCIMENTO, 2010).

Mas, para além do protagonismo dos movimentos sociais negros, é necessário reconhecer a forte influência dos direcionamentos presentes na Declaração de Durban em 2001. Foi a partir desse evento que o Brasil se comprometeu, de fato, com a questão das ações afirmativas. Sendo assim, no governo Lula (2003-2010), sob influência da pressão dos movimentos sociais, da discussão que se difundiu pela sociedade sobre ações afirmativas, bem como sobre direitos dos afrodescendentes, e principalmente sob a influência dos direcionamentos presentes na Declaração de Durban, da qual o Brasil é signatário, foi criada, pela Medida Provisória nº 111/2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Em março do mesmo ano, a medida provisória foi transformada na Lei nº 10.678/2003, que no art. 2º dispôs que a secretaria é responsável pela “formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra”.

No ano de 2004, foi criado o Projeto de Lei nº 3.627/2004, que propõe o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial

negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Posteriormente, em 2007, a senadora Ideli Salvatti apresentou no Senado o Projeto de Lei nº 546/2007, instituindo “o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação superior, profissional e tecnológica”, o qual foi transformado no Projeto de Lei nº 3.913/ 2008, com as mesmas prerrogativas. Já em 2008, o senador Marconi Perillo, por meio do Projeto de Lei nº 344/2008, apresentou o plano de instituir “reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos”.

Nenhum dos projetos referenciados foi transformado em lei. Mas, com o propósito de unir todas essas demandas em relação à criação de cotas nas instituições de educação superior brasileiras, a deputada Nice Leão propôs o Projeto de Lei nº 180/2008, que sintetizou as ideias apresentadas em todos os projetos supracitados, e que “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. O Projeto de Lei nº 180/2008 propunha um percentual de 50% de vagas nos processos seletivos para estudantes que tivessem cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas. Além da cota para os egressos de escola pública, ficou instituído que 50% dessas vagas deveriam ser destinadas aos estudantes cuja família possuísse renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*. Também propôs que as vagas deveriam ser preenchidas por negros, pardos e indígenas, obedecendo à proporção desses grupos étnicos em cada estado da federação, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em caso de vagas remanescentes, essas deveriam ser ocupadas por estudantes que tivessem cursado o ensino médio integralmente em escola pública.

Enquanto o referido Projeto de Lei não havia sido aprovado, e considerando os embates em torno da questão das cotas para acesso à educação superior brasileira, o tema das cotas foi levado à discussão no Supremo Tribunal Federal (STF), instância máxima da Justiça brasileira. O STF, no período entre 03 a 05 de março de 2010, promoveu uma Audiência Pública sobre cotas, com vistas a possibilitar o debate e perceber a multiplicidade de abordagens e entendimentos que envolvem tanto as ações afirmativas quanto as cotas, contando com a opinião de representantes de diversos segmentos da sociedade brasileira. As audiências públicas são realizadas quando um tema a ser votado pelo STF é complexo, o que foi o caso da política de cotas. Essas discussões constituem

um instrumento que auxilia na tomada de decisão no momento da votação dos processos que envolvem a temática.

Na Audiência Pública uma série de concepções e entendimentos ficaram demarcados nos discursos dos convidados a se manifestar. Mesmo considerando os favoráveis às cotas, as concepções se mostraram muito distintas, visto que há os que se manifestam totalmente a favor de qualquer tipo de cotas, há os que se mostram favoráveis às cotas exclusivamente raciais, ou somente sociais, além dos que, mesmo aceitando as ações afirmativas, ponderam sobre sua aplicação e resultados. Para além desses grupos, há ainda os que se mostram contrários às cotas para negros.

As concepções que surgiram na ocasião da Audiência Pública são representativas da diversidade de opiniões sobre a temática que está presente na sociedade brasileira, e essa exposição de ideias e entendimentos por representantes de diversos grupos e setores da sociedade foi de extrema relevância para que o STF pudesse decidir sobre a constitucionalidade das cotas, tanto raciais quanto sociais. Aproximadamente dois anos após a realização da Audiência Pública sobre cotas raciais, em votação do dia 26 de abril de 2012, o Supremo considerou constitucional o sistema de cotas étnico-raciais na UnB, e no dia 09 de maio confirmou a constitucionalidade do sistema de cotas sociais na UFRGS.

Assim, após um longo processo de discussão da política de cotas na sociedade, no âmbito jurídico e no Congresso Nacional, após quatro anos de tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, no dia 06 de junho de 2012 o referido projeto de lei foi aprovado pela comissão. No dia 28 de junho do mesmo ano o projeto foi aprovado, também, pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e no dia 07 de agosto de 2012, foi aprovado pelo Senado Federal. Em 29 de agosto de 2012 o projeto foi transformado na Lei nº 12.711/2012, sancionada pela presidente Dilma Rousseff. As universidades e institutos federais de educação terão, a partir da publicação da lei, prazo de quatro anos para a implementação progressiva do percentual de cotas instituído.

Por meio da referida lei ficou estabelecido que:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, 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.**

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita. [...]

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, **as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).**

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (Lei 12.711/2012, art. 1º e 3º, grifo nosso).

### **O Surgimento das Cotas nas Universidades Brasileiras**

O debate sobre cotas nas universidades brasileiras surgiu em razão das enormes desigualdades sociais e, também, em virtude de acordos firmados internacionalmente pelo país. Assim, a discussão de cotas emergiu relacionando-se de forma direta com a necessidade de garantir que todos os indivíduos, independentemente do grupo étnico, social ou econômico a que pertençam, tenham acesso a esse nível de ensino.

No campo da educação, as primeiras iniciativas de ações afirmativas no Brasil surgiram nos anos 1992, com a promoção, por Organizações Não Governamentais (ONGs), de cursinhos pré-vestibulares para alunos carentes e/ou afrodescendentes. Mas, além dessa ação, outras iniciativas foram criadas, sendo ligadas não apenas à questão racial, mas, também, a critérios de origem escolar ou étnica. Na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), por exemplo, no ano de 2001 foi instituída a Universidade Indígena no Câmpus da Barra dos Bugres, contando com vestibular específico para indígenas para os cursos de Ciências Sociais, Ciências Matemáticas e da Natureza, Línguas, Artes e Literatura, com o objetivo de formar professores para trabalhar nas aldeias. Em 2002, também foi criada a Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares, com curso superior de graduação em Administração de Empresas, com proposta de destinação de 45% das vagas para afrodescendentes e 55% para outras raças, obedecendo ao percentual de 45% de negros e pardos na população brasileira, segundo dados do IBGE de 2000. Em julho de 2002, a Universidade do Estado da Bahia (UeBa) instituiu nos seus exames a reserva de vagas de 40% de suas vagas para candidatos negros. E, ainda em 2002, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UFRGS) adotou a reserva de 10% de suas vagas para candidatos com deficiência, e 50% para pessoas de baixa renda (BRANDÃO, 2005).

Porém, foi no ano de 2003 que a adoção de cotas pelas universidades públicas tornou-se objeto de grandes polêmicas. No estado do Rio de Janeiro, foi aprovada a Lei nº 3.708/2001, que instituiu 40% das vagas para os vestibulares do estado para negros e pardos nos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Essa lei, que instituiu a reserva de vagas por critérios raciais, sobrepôs-se a uma legislação anterior, a Lei nº 3.524/2000, que reservava 50% das vagas nos vestibulares a estudantes que tivessem cursado o ensino fundamental e médio totalmente em escolas da rede pública. Com o objetivo de compatibilizar essas duas leis, foi instituído o Decreto nº 30.766 /2002, que regulamentou a reserva de vagas segundo critérios raciais. Além disso, posteriormente foi sancionada a Lei nº 4.061/2003, que garantiu a reserva de 10% das vagas nas universidades públicas do estado do Rio de Janeiro a portadores de deficiência física (SANTOS, 2006).

Foi nesse contexto que, no ano de 2003, sob influência da direção da Uerj, do governo do estado do Rio de Janeiro e de setores do movimento negro, houve uma articulação em prol da construção de uma nova lei que unificasse ou modificasse as leis anteriores sobre cotas. Houve, pois, um embate instituído quanto às cotas, sendo que, de um lado, posicionaram-se os que clamavam por cotas, exercendo a pressão social, e, por outro, os setores preocupados com a quantidade de cotas, e que, por isso, intentaram extingui-las, ou ao menos contê-las. Diante dessas demandas, foi aprovada, no estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 4.151/2003, limitando em 45% o percentual de vagas a serem ocupadas por cotistas, sendo que, dessas, 20% foram destinadas a estudantes oriundos da rede pública de ensino; 20% para estudantes negros e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas (SANTOS, 2006).

A Universidade de Brasília (UnB), em 2003, foi a primeira universidade brasileira a adotar as ações afirmativas pela perspectiva de cotas raciais. Segundo Mulholland (2006), a UnB desenvolveu um programa denominado *Plano de Metas para a Integração Étnica, Racial e Social*, que apresentou como objetivos: reserva de 20% das vagas dos cursos da universidade para candidatos negros; admissão de estudantes indígenas, em cooperação com a Fundação Nacional do Índio (Funai); e intensificação de atividades de apoio a escolas da rede pública. Assim, as cotas para estudantes negros foram aprovadas em 2003, e começaram a ser implantadas no vestibular para ingresso no segundo semestre de 2004, o que impulsionou a adesão de outras instituições posteriormente.

A partir desses primeiros marcos, as demais universidades foram, de forma gradativa, aderindo às ações afirmativas, sendo que, no ano de 2012, de um total de 59 universidades brasileiras, 36 contemplavam alguma política afirmativa para acesso à educação superior. E em decorrência da autonomia que as instituições de educação superior gozam a partir da Constituição Federal de 1988, houve as que optaram por integrar critérios econômicos, sociais e étnicos, e outras que optaram por apenas um ou dois dos condicionantes, e outras, ainda, preferiram não instituir um sistema de cotas. Desse modo, as ações afirmativas de reserva de vagas para ingresso na educação superior adquiriram formatos diversos, de acordo com os interesses e necessidades identificados por cada universidade, especificamente. Mas a partir da Lei 12.711/2012, a perspectiva é de adesão de todas as universidades às políticas afirmativas na modalidade de cotas.

### **Considerações Finais**

Um processo histórico de discussão e instituição de ações afirmativas, especialmente criação e implementação de políticas de cotas para acesso à educação superior nas universidades públicas brasileiras, estabeleceu-se no Brasil, sobretudo a partir dos anos 2000. Contribuíram decisivamente, nos direcionamentos adotados, a ação dos movimentos sociais e as definições da Conferência de Durban. As políticas de ação afirmativa para ingresso na educação superior brasileira, portanto, resultam de uma série de debates, embates e conflitos que demarcam as lutas no campo das políticas educacionais.

A implementação de programas de cotas nas universidades brasileiras, ação que começou a ser implantada de forma autônoma e isolada pelas instituições de educação superior, segundo seus próprios critérios, e em atendimento aos seus interesses e demandas particulares, logo se transformou numa política nacional em 2012, a partir da promulgação da Lei nº 12.711. É necessário considerar que a instituição dessa lei de cotas consolidou-se em um campo de disputas que evidencia na sociedade a polarização entre os favoráveis e contrários à implementação de cotas nas universidades.

As políticas afirmativas justificam-se a partir da constatação de que determinados grupos, principalmente os negros e pobres, são historicamente excluídos do acesso a bens sociais. Dessa maneira, diante da conjuntura de discriminação e exclusão social de grupos que ao longo da história brasileira encontram-se à margem da sociedade no que se refere ao direito ao acesso à educação superior, à cidadania, as ações afirmativas, dentre elas as cotas, são imprescindíveis para a inclusão desses grupos na universidade brasileira.

As cotas não solucionam o problema do acesso à educação no Brasil, tampouco o da exclusão social. Nesse sentido, não se pretende que essa seja uma política de caráter permanente na sociedade brasileira, mas que seja uma política de caráter circunstancial, a vigorar em um período suficiente para reparar esse quadro de dificuldade no acesso à educação superior. Entende-se, por fim, que enquanto as desigualdades no acesso à educação superior persistirem, causando a exclusão de determinados grupos de indivíduos, as cotas precisam continuar como uma ferramenta importante para a democratização do acesso à educação superior pública no Brasil.

## Referências

ARBACHE, Ana Paula Ribeiro Bastos. **A política de cotas raciais na universidade pública brasileira: um desafio ético**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. [Tese de Doutorado]

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **As Cotas na Universidade Pública Brasileira: será esse o caminho?** Campinas: Autores Associados, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei. Projeto de Lei 1.332, de 14 de junho de 1983. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República. Brasília, 1983.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 180, de 2008. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 298, de 1999. Estabelece a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos egressos da rede pública de ensino. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3.627 de 2004. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3.913, de 2008. Institui o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação superior, profissional e tecnológica. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 344, de 2008. Institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos. Brasília, 2008.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 546, de 2007. Institui o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação profissional e tecnológica. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 73, de 1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e dá outras providências. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Declaração e Programa de Ação. Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban, de 31 de agosto a 08 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei. Lei 10.558, de 13 de novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei 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. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Provisória. Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). Notas Taquigráficas Ação Afirmativa. Brasília: STF, 2010. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em 03/07/2012.

CASHMORE, Ellis. **Dicionário de relações étnicas e raciais**. São Paulo: Summus, 2000.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Nilma Lino. Cotas para a população negra e a democratização da universidade pública. In: PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda (Org.). **Universidade e democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à universidade pública brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

NASCIMENTO, Alexandre. **Do direito à universidade à universalização dos direitos: o movimento dos cursos pré-vestibulares populares e as políticas de ação afirmativa**. Rio de

Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, 2010. [Tese de Doutorado]

SANTOS, Ivanir; MEDEIROS, Carlos Alberto. Privilégios Ameaçados. Rio de Janeiro: *O GLOBO*, 21 de dezembro de 2001.

SANTOS, Renato Emerson. Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da UERJ. In: FERES JR., João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

SANTOS, Sales Augusto. **Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, 2007. [Tese de Doutorado].