

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Educação em Direitos Humanos

Daiane Aparecida Ribeiro Queiroz

POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:

avanços e limites da Lei 12.711

Diamantina

2024

Daiane Aparecida Ribeiro Queiroz

**POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
avanços e limites da Lei 12.711**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Educação em Direitos Humanos da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: M.a Elisabeth da Anunciação Amorim

Diamantina

2024

Catálogo na fonte - Sisbi/UFVJM

Q3p Queiroz, Daiane Aparecida Ribeiro
2024 Política de cotas na educação superior [manuscrito] :
Avanços e limites da Lei 12.711 / Daiane Aparecida Ribeiro
Queiroz. -- Diamantina, 2024.
37 p. : il.

Orientadora: Prof.^a Elisabeth da Anunciação Amorim.

Monografia (Especialização em Educação em Direitos Humanos)
-- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri,
Curso de Especialização em Educação em Direitos Humanos,
Diamantina, 2024.

1. Ações Afirmativas. 2. Lei 12.711. 3. Avanços - Limites -
Lei 12.711. I. Amorim, Elisabeth da Anunciação. II.
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. III.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFVJM com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Este produto é resultado do trabalho conjunto entre o bibliotecário Rodrigo Martins Cruz/CRB6-
2886
e a equipe do setor Portal/Diretoria de Comunicação Social da UFVJM



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI

DAIANE APARECIDA RIBEIRO QUEIROZ

POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: avanços e limites da Lei 12.711

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos exigidos para a obtenção título de Especialista em Educação em Direitos Humanos, na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

Orientadora: Elisabeth da Anunciação Amorim

Data de aprovação 28/10/2024



Documento assinado digitalmente
ELISABETH DA ANUNCIACAO AMORIM
Data: 30/10/2024 08:50:51-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa.: Ma. Elisabeth da Anunciação Amorim
Diretoria de Educação Aberta e a Distância – UFVJM – Orientadora



Documento assinado digitalmente
LUCIMAR ALVES LOPES E SILVA
Data: 31/10/2024 20:41:20-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa.:Ma. Lucimar Alves Lopes e Silva
Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde/FCBS/UFVJM

ELIZEU DE CASTRO
PEREIRA:94475490634

Assinado de forma digital por ELIZEU
DE CASTRO PEREIRA:94475490634
Dados: 2024.10.30 13:40:39 -03'00'

Prof.: Me. Elizeu de Castro Pereira
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas/ Progep/UFVJM

Diamantina-MG

Aos meus familiares pelo incentivo em sempre
buscar novos conhecimentos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e sabedoria para enfrentar cada desafio.

Aos meus familiares, meu profundo agradecimento pelo apoio incondicional e por sempre me incentivar a seguir em frente e não desanimar diante das dificuldades.

À minha orientadora, Elisabeth, pela dedicação, paciência e orientação durante todo o processo de orientação deste trabalho.

Aos membros da banca, Lucimar Alves Lopes e Silva e Elizeu de Castro Pereira, por aceitarem participar da banca de avaliação e pelas contribuições e sugestões apresentadas.

RESUMO

Em 2022, a Lei 12.711, que trata sobre a reserva de vagas no âmbito das instituições federais de educação, completou 10 anos e, em 2023, passou por revisão, conforme preconiza a previsão legal. Diante disso, o objetivo aqui proposto é realizar uma reflexão sobre os avanços e limites da política de ação afirmativa na educação superior. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), de modo a identificar a produção do conhecimento sobre o assunto no período de 2022 a 2024. Com base nas informações aqui presentes, é possível compreender que a implementação da política de cotas se constitui como mecanismo fundamental para o combate a uma histórica exclusão de diversos segmentos sociais, ao apresentar avanços, sobretudo, no que se refere ao perfil dos estudantes nas universidades e institutos federais. Apesar desse avanço, ainda apresenta alguns desafios, de modo especial, no que se refere à permanência estudantil.

Palavras-chave: Lei de cotas; Lei 12.711; Avanços e Limites da Lei 12.711.

ABSTRACT

In 2022, Law 12.711, which deals with the reservation of places in federal education institutions, turned 10 years old and, in 2023, it was reviewed, as required by law. In view of this, the aim here is to reflect on the advances and limits of the affirmative action policy in higher education. To this end, bibliographic research was carried out on the Portal of Periodicals of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and the Scientific Electronic Library Online (SciELO), in order to identify the production of knowledge on the subject from 2022 to 2024. Based on the information presented here, it is possible to understand that the implementation of the quota policy is a fundamental mechanism for combating the historical exclusion of various social segments, as it has made progress, especially with regard to the profile of students at federal universities and institutes. Despite this progress, it still presents some challenges, especially with regard to student permanence.

Keywords: Quota Law; Law 12.711; Advances and limits of law 12.711.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição das vagas conforme a Lei 12.711

Figura 2: Diagrama do levantamento bibliográfico

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Pesquisa Bibliográfica

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	Biblioteca de Digital de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CREDUC	Programa de Crédito Educativo
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
MEC	Ministério da Educação
PSL	Partido Social Liberal
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu	Secretaria de Educação Superior
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1. CONSIDERAÇÕES E DEBATES SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS....	14
1.1. O conceito de ação afirmativa.....	14
CAPÍTULO 2. AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: CONTEXTO E PERSPECTIVAS.....	17
2.1. Breve histórico da ação afirmativa no Brasil.....	17
2.2. Das primeiras experiências à Lei nº 12.711: breve resgate histórico.....	18
CAPÍTULO 3. POLÍTICA DE COTAS 10 ANOS DEPOIS: AVANÇOS E LIMITES....	24
3.1. Procedimentos metodológicos.....	24
3.2. A produção do conhecimento sobre a lei de cotas: sistematização dos estudos.....	25
3.3. Política de cotas: 10 anos depois.....	29
3.3.1 Sistematização da reserva de vagas.....	29
3.3.2 Afirmação da diversidade brasileira e democratização do acesso.....	30
3.3.3 Alterações no perfil dos discentes das instituições federais de educação.....	30
3.3.4 Limites das políticas de cotas: o que precisa avançar?.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS.....	35

INTRODUÇÃO

No ano de 2022, celebrou-se os 10 anos de uma importante política pública, qual seja, a lei de cotas, instituída por meio da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012. Conforme a letra da lei, a partir desta data, tornou-se obrigatória a reserva de 50% das vagas para estudantes egressos de escola pública nas instituições federais de educação no Brasil. Desse percentual, há ainda vagas para estudantes com renda inferior a 1,5 salários mínimos, pretos, pardos e indígenas.

O ano de 2023 representou não apenas uma importante comemoração em razão do tempo decorrido da Lei, mas também significou um importante marco dada a necessidade de revisão desta política, haja vista que o texto legal, em seu Art. 7º, diz que “no prazo de 10 anos será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública” (Brasil, 2012, s/p). Ou seja, a proposta desta etapa é importante para o aprimoramento e aperfeiçoamento da política de cotas (Borges; Bernardino-Costa, 2022). Assim, em 2023, foi promulgada a Lei 14.723, de 13 de novembro de 2023, alterando o texto legal e ampliando o público atendido.

Com base nisso, justificamos a produção deste trabalho, haja vista que a reserva de vagas para o acesso à educação pública superior contribui para minimizar desigualdades e é um instrumento que visa à justiça social, uma vez que tem como público-alvo grupos específicos que ocupam posições socialmente desfavoráveis. Elas representam uma forma de promover a igualdade material, com base não apenas no mérito, mas em necessidades.

Justificamos ainda que o ensejo por esta temática surge no cotidiano profissional desta pesquisadora que atua na Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG) e, ao longo de mais de dez anos trabalhando com políticas de acesso e permanência na educação pública federal, tem, na política de cotas, um dos vieses de sua atuação profissional.

Assim, nosso objetivo é compreender os avanços e limites da Lei 12.711 a partir da produção do conhecimento acerca dos 10 anos da lei de cotas. Como subsídio ao objetivo geral, também objetivamos identificar os avanços e limites desta lei nas produções acadêmicas, sobretudo nos anos de 2022 e 2023, e identificar as alterações produzidas na Lei 12.711 a partir da sua revisão ocorrida em 2023.

Com base na produção do conhecimento e com vistas a fomentar a discussão sobre o tema, este estudo parte das seguintes questões:

- Quais os avanços e limites da lei de cotas identificados a partir na produção de conhecimento sobre o tema?
- A lei de cotas tem se constituído como um instrumento capaz de assegurar o direito de grupos historicamente excluídos à educação pública federal?
- Com a revisão, quais elementos foram alterados?
- Houve alteração no público atendido?

Vale destacar que este estudo está em consonância com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos no que se refere à educação superior, haja vista que uma das ações programáticas previstas para este nível escolar é o desenvolvimento de “políticas estratégicas de ação afirmativa nas IES que possibilitem a inclusão, o acesso e a permanência de pessoas com deficiência e aquelas alvo de discriminação por motivo de gênero, de orientação sexual e religiosa, entre outros e seguimentos geracionais e étnico-raciais” (Brasil, 2018, p. 27).

Para alcançar os objetivos propostos, essa pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, sendo classificada como do tipo exploratória, quanto aos seus objetivos e, quanto aos procedimentos técnicos, se assenta na pesquisa bibliográfica, já que a proposta é realizar o estado do conhecimento acerca do primeiro decênio da Lei 12.711. Assim, foi realizada busca no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no período de 20 de agosto de 2024 a 10 de setembro de 2024 com os seguintes descritores: “política de cotas e avanços”, “política de cotas e 10 anos” e “política de cotas e limites”.

Com base na pesquisa empreendida, foi construído este trabalho, sendo que os resultados foram organizados em três seções. A primeira delas trata das discussões sobre o conceito de ações afirmativas, sua gênese e adoção desse preceito no contexto brasileiro. Também abordamos as discussões que envolvem o reconhecimento da ação afirmativa como direito ou como benesse para um determinado grupo. Para subsidiar as discussões sobre o assunto, baseamos nosso escrito nas reflexões de Amaral (2006), Feres Júnior (2006), Guimarães (1997) e (1999), Moehlecke (2002) e Piovesan (2008).

Na segunda parte, tratamos da adoção das ações afirmativas no contexto brasileiro, bem como realizamos um breve resgate histórico que compreende desde as primeiras

experiências à implementação da Lei 12.711 que trata da adoção da reserva de vagas para o ingresso nas instituições federais de ensino superior e nas de ensino técnico de nível médio. Nesta seção, o subsídio teórico respalda-se nos estudos de Amaral (2006), Feres Júnior (2018), Martinez, Amaral e Gantos (2018), Moehlecke (2002) e Piovesan (2008).

Na última seção, tratamos dos procedimentos metodológicos para realizar a leitura da realidade, além de descrever, brevemente, sobre as análises dos trabalhos selecionados durante o levantamento bibliográfico. Além disso, refletimos sobre os avanços e os limites da lei de cotas ao longo do seu primeiro decênio. A construção deste capítulo baseou-se, sobretudo, nos estudos de Guimarães, Almeida e Oliveira (2022), Senkevics e Mello (2022); Trevisol, Dal Bello e Nierotka (2023); Braz (2022) e Zucarelli e Honorato (2022).

CAPÍTULO 1. CONSIDERAÇÕES E DEBATES SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS

Neste capítulo, trataremos das definições de ação afirmativa com vistas a trazer à discussão não apenas as acepções acerca do termo, mas também discutir sobre os embates que o envolvem, já que a discussão sobre o assunto traz argumentos que defendem a implementação de ações afirmativas, mas também há uma frente contrária, que acredita que elas contribuem, dentre outros, para promover uma divisão entre brancos e negros.

1.1. O conceito de ação afirmativa

A expressão "ação afirmativa" originou-se nos Estados Unidos, um país que ainda é referência no tema. As ações afirmativas emergiram nos anos 60 do século XX, durante um período de intensas demandas por justiça e igualdade, culminando na promulgação da Lei dos Direitos Civis de 1964. Nesse cenário, o movimento negro ganhou força e se tornou um dos principais defensores dos direitos civis, exigindo que as instituições públicas adotassem medidas para combater a discriminação racial (Bowen e Bok, 2004 *apud* Amaral, 2006, p. 35).

Foi nesse contexto de luta que a ideia de ação afirmativa se desenvolveu, demandando que o Estado, além de garantir leis contra a segregação, adotasse uma postura ativa para melhorar as condições da população negra (Moehlecke, 2002). Importante ressaltar que a implementação de ações afirmativas não se limitou aos EUA; outros países, na Ásia, Europa Ocidental, América Latina e África, também adotaram essas políticas. No entanto, conforme aponta Feres Júnior (2006), a experiência norte-americana é a mais relevante para o contexto brasileiro.

Moehlecke (2002, p. 199) observa que as ações afirmativas assumiram diversas formas ao redor do mundo, direcionadas a diferentes públicos e com formatos variados. O sistema de cotas é um dos exemplos mais conhecidos, consistindo em estabelecer um número ou percentual específico de vagas para determinados grupos, de forma proporcional ou não, e com variados níveis de flexibilidade.

Para fundamentar as discussões sobre ações afirmativas, é necessário traçar algumas definições. Nessa perspectiva, Bergmamm (1996, p.7) *apud* Moehlecke (2002, p. 199) aponta que “ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover representações de certos tipos

de pessoas – aquelas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos – em determinados empregos ou escolas”.

Contribuindo para o debate, Samermente (2007, p. 8) *apud* Siqueira e Barbosa (s/d, p. 7) ressalta que “ações afirmativas são medidas públicas ou privadas, de caráter coercitivo ou não, que visam promover a igualdade substancial, através da discriminação positiva de pessoas integrantes de grupos que estejam em situação desfavorável e que sejam vítimas de discriminação e estigma social”.

Por sua vez, Guimarães (1997, p. 338) destaca que o fundamento das políticas de ação afirmativa consiste em “promover privilégios de acesso a meios fundamentais – educação e emprego, principalmente – a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam excluídas, total ou parcialmente”.

Essas definições indicam que tratar pessoas desiguais como iguais pode aumentar a desigualdade. Portanto, é necessário aplicar um tratamento desigual no acesso a bens e serviços para restaurar a igualdade de oportunidades. Compreender esse contexto é reconhecer que “a distribuição de riqueza não resulta apenas do esforço individual, mas de inúmeras diferenças entre os seres humanos, como cor, raça, gênero ou condição social e econômica” (Siqueira e Barbosa, s/d, p. 5). É admitir os longos anos de marginalização das minorias e reconhecê-las como indivíduos com direitos específicos.

A discussão sobre ações afirmativas não é uniforme e é marcada por debates intensos. De um lado, há argumentos contrários, e do outro, a defesa das políticas de ação afirmativa. A questão central desse debate é se as políticas de ação afirmativa no Brasil representam um direito garantido ou um privilégio para seu público-alvo.

Segundo Piovesan (2008, p. 2), aqueles que consideram as ações afirmativas um privilégio argumentam que elas são inconstitucionais, pois violam o princípio da igualdade formal previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece que “todos são iguais perante a lei”. Isso implicaria em um tratamento genérico para todos os cidadãos, desconsiderando a necessidade de reconhecer as peculiaridades e particularidades dos sujeitos de direito. Nesse sentido, é necessário reconhecer que, além do direito à igualdade, também surge o direito à diferença.

Outro argumento contrário às ações afirmativas é que elas priorizam políticas focalizadas em detrimento de políticas universalistas. Críticos afirmam que investir em políticas específicas para certos grupos pode enfraquecer o investimento em políticas universais e que a população negra, sendo majoritária entre os pobres, também se beneficiaria

de políticas voltadas para a pobreza em geral. No âmbito do ensino superior, por exemplo, a crítica é de que a implementação de cotas poderia desviar a atenção do investimento necessário na educação básica. Críticos argumentam que ações afirmativas não abordam “a raiz dos problemas, como a baixa qualidade do ensino básico na esfera pública” (Moehlecke, 2002, p. 213).

Aqueles que defendem as políticas de ações afirmativas apontam que a defesa não se restringe à execução de políticas focalizadas, mas sim, a combinação entre essas e as políticas universais (Piovesan, 2008), pois dado o caráter restrito e limitado das ações afirmativas é necessário associá-lo a uma política mais ampla de igualdade de oportunidade (Guimarães, 1999).

Vinculado à polêmica anterior, Guimarães (1999) aponta que aqueles que são contrários defendem que ação afirmativa destrói o princípio do mérito. Esse argumento pode ser melhor visualizado no ensino superior cujo acesso é reservado a uma elite intelectual que, em sua maioria, é composta por pessoas brancas. Nesse aspecto, “as cotas fariam com que as universidades brasileiras deixassem de ser territórios brancos, com a crescente inserção de afrodescendentes” (Piovesan, 2008, p. 8). E em nichos de privilégios como esse, torna-se irrelevantes as políticas universalistas, pois elas não desfarão por si só essa “acumulação racializada de oportunidades atribuídas ao mérito” (Guimarães, 1999, p. 237).

Os críticos também alegam que as ações afirmativas podem intensificar a “racialização” da sociedade brasileira, promovendo a divisão entre brancos e negros e exacerbando tensões raciais. Piovesan (2008, p. 894) observa que, embora “raça” e “etnia” tenham sido critérios de exclusão, agora podem ser usados para promover a inclusão necessária.

Neste debate, é crucial lembrar que o Brasil é um país com profundas desigualdades e o segundo maior contingente populacional negro do mundo. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que 64% dos pobres e 69% dos indigentes são negros. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) geral do Brasil é o 74º, mas o IDH da população negra é o 108º (Piovesan, 2008).

Diante dessa realidade, é essencial adotar ações afirmativas para os diversos grupos sociais historicamente excluídos, especialmente a população negra, pois apenas políticas universais não são suficientes para enfrentar as disparidades raciais e resolver a discriminação racial ou a estratificação socioeconômica, haja vista que seus resultados são limitados, pois não conseguem desfazer a relação entre raça e classe (Moehlecke, 2002).

CAPÍTULO 2. AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: CONTEXTO E PERSPECTIVAS

Neste capítulo será abordado, inicialmente, um breve retrospecto histórico de implementação das ações afirmativas no contexto brasileiro. Posteriormente, procederemos incursões acerca das primeiras experiências da aplicação de políticas afirmativas no ensino superior até à concretização da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012 que trata da reserva de vagas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

2.1. Breve histórico da ação afirmativa no Brasil

O processo de redemocratização do Brasil contribuiu para a efervescência de movimentos sociais que passaram a exigir do Estado uma postura pró-ativa em relação a questões como gênero, raça, etnia, dentre outros.

Essa postura mais ativa do poder público começa a ser vislumbrada na Constituição Federal de 1988, marco jurídico da transição democrática, que “estabelece importantes dispositivos que traduzem a busca da igualdade material” (Piovesan, 2008, p. 5). Exemplo disso é o estabelecimento de objetivos constitucionais que visam construir uma sociedade livre, justa e solidária, através da redução de desigualdades sociais e da promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

Além desse preceito, a Constituição Federal prevê ainda a possibilidade de ações afirmativas ao estabelecer a proteção ao mercado de trabalho da mulher e ao reservar percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com deficiências (Piovesan, 2008; Moehlecke, 2002).

Sobre esse tema, Moehlecke (2002) discute que essas iniciativas do Poder Público representam um reconhecimento parcial da existência de discriminação racial, étnica, de gênero e as pessoas com deficiência física. Porém, essas iniciativas são bastante circunstanciais e não apresentam resultados substantivos.

Após a CF de 1988, outras legislações foram sendo implementadas, por exemplo, a Lei de Cotas (1995) a qual estabelecia uma cota mínima de 30% e o máximo de 70% de mulheres para as candidaturas de todos os partidos políticos.

Soma-se também a esse contexto, a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos através do Decreto 1.904 de 13 de maio de 1996 que faz menção “às políticas compensatórias, prevendo como meta o desenvolvimento de ações afirmativas em favor de grupos socialmente vulneráveis” (Piovesan, 2008, p. 6).

Segundo Maio e Santos (2005) a grande guinada no sentido das ações afirmativas foi a Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, ocorrida em Durban em setembro de 2001, na qual o Brasil defendeu a adoção de medidas afirmativas que garantissem maior acesso da população negra nas áreas de educação e trabalho.

Deste modo, a agenda nacional pós-Durban propiciou significativos avanços no debate público referente às ações afirmativas, pois contribuiu para a discussão acerca das cotas raciais no ensino superior e para a constituição do Estatuto da Igualdade Racial. Além disso, foi pós-Durban que o poder público definiu política de reserva de vagas em alguns de seus Ministérios (Moehlecke, 2002).

Apesar de haver registros de ações no âmbito nacional com vistas a incluir segmentos da população historicamente excluídos, Paula e Heringer (2009) destacam, tomando como referência os primeiros anos do século XXI, que a partir da realização da Conferência de Pós-Durban, o tema de maior destaque e que apresentou impactos mais evidentes foi a política de cotas ao propor a inclusão de estudantes negros no ensino superior.

A implementação dessa política contribuiu para promover uma mudança efetiva no perfil dos estudantes ingressantes no ensino superior fazendo com que, hoje, a universidade seja “mais negra, mais misturada, mais diversa” (Paula; Heringer, 2009, p.6).

2.2. Das primeiras experiências à Lei nº 12.711: breve resgate histórico

Quando se observa as políticas de ações afirmativas no âmbito educacional, é possível perceber que propostas do Estado brasileiro que tinham como plano de fundo as políticas de cotas, emergem a partir dos anos de 2000.

Conforme Amaral (2006), as primeiras experiências que previam a reserva de vagas na graduação ocorreram nas universidades estaduais do Rio de Janeiro - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) - que, a partir da Lei 3.524, sancionada em 28 de dezembro de 2000, destinaram vagas, inicialmente, para estudantes oriundos de escola pública e, posteriormente, também passaram a reservar

vagas para negros e pardos. Reis e Santos (2022) destacam que a UERJ foi a primeira universidade do país a implementar reserva de vagas para egressos de escolas públicas, antes de implementar cotas raciais para o acesso à graduação.

Dentre as universidades federais, a primeira a aprovar o sistema de cotas foi a Universidade de Brasília que, em 2003, passou a destinar vagas para negros em seus processos seletivos, o que contribuiu para nacionalizar a discussão e ultrapassar os limites geográficos do estado do Rio de Janeiro (Feres Júnior *et al.*, 2018).

Apesar de as políticas de ações afirmativas nas universidades públicas terem sido palco de discursos midiáticos eloquentes, sobretudo em relação à UERJ e a UNB - localizam-se, respectivamente, “na segunda maior cidade do país e sede do maior conglomerado de mídia da América Latina, o Grupo Globo - e Brasília, capital da república” - outras políticas de ação afirmativa também avultaram neste período (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 77).

É oportuno destacar que, neste período, a oferta de vagas na educação superior aumentou de maneira bastante expressiva no Brasil, o que contribuiu para interiorizar e diversificar o número de cursos superiores no contexto brasileiro. Esse processo foi impulsionado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em 2007, e que fomentou a criação de 18 novas universidades federais e 173 campi de universidades federais em cidades do interior do país, distribuídos nas cinco regiões geográficas brasileiras, conforme os dados de 2014 da Secretaria de Educação Superior (SESu).

Essa expansão do acesso à educação superior se deu, em maior proporção, na rede privada de ensino, já que, além do REUNI, neste mesmo período, assistiu-se à implementação de políticas de privatização da educação através da criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que foi implementado em 2005, concedendo bolsas de estudos nas universidades privadas a estudantes egressos de escola pública ou bolsistas da rede particular que tinham renda per capita familiar inferior a três salários mínimos, deficientes físicos candidatos indígenas, pretos e pardos considerando o percentual dessa população em cada estado. Essa é, segundo Feres Júnior *et al.* (2018, p. 77) “é a iniciativa de ação afirmativa de maior impacto no ensino superior privado”.

Além do PROUNI, outra medida adotada neste período, também no âmbito das universidades privadas, foi o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Essa política

substituiu o antigo CREDUC e passou por diversas reformulações de modo a torná-lo mais acessível e permitir que os estudantes de classe média baixa pudessem ter acesso à educação superior. Com as mudanças ocorridas, passou a permitir que os estudantes que não fossem contemplados com bolsas integrais pelo PROUNI, pudessem financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do Programa (Heringer; Ferreira, 2009).

Acerca disso, Heringer e Ferreira (2009) destacam que, historicamente, jovens das camadas populares não conseguiam acessar a universidade pública por não serem aprovados nos exames vestibulares e a universidade privada, em razão de não conseguirem arcar com os custos das mensalidades, recaindo sobre esse público uma dupla discriminação. E, com a alteração dos regulamentos do FIES, alterou-se este contexto ampliando a participação de grupos excluídos.

Para além da ampliação do número de instituições e vagas na educação superior, novas oportunidades de ingresso também emergiram no contexto brasileiro no limiar do século XXI. Sob efeito de reformas estruturais do Estado e novas expressões da questão social associadas à pressão de setores de movimentos sociais, o Estado brasileiro incorporou o combate as desigualdades e a discriminação na educação brasileira à agenda das políticas públicas através da criação de políticas de ação afirmativa (Martinez; Amaral; Gantos, 2014).

Por meio deste instrumento de política social focalizada, as cotas para grupos específicos - que, de um modo geral, se identificam como negros, egressos de escolas públicas ou população carente - afloraram nas Instituições de Ensino Superior com o desafio de democratizar o acesso e contribuir para a redução das desigualdades sociais e étnicas presentes na sociedade. Assim, a política de cotas emerge como um mecanismo que permite que grupos historicamente excluídos possam acessar esse nível de ensino, experimentar uma nova realidade a partir de oportunidades oriundas de um processo de reparação (Martines; Amaral; Gantos, 2014; Santos, 2017).

É neste contexto que em 2012, por meio da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012, que tornou obrigatória a reserva de vagas nas instituições federais de ensino, destinando vagas para pretos, indígenas, estudantes de escola pública e de baixa renda.

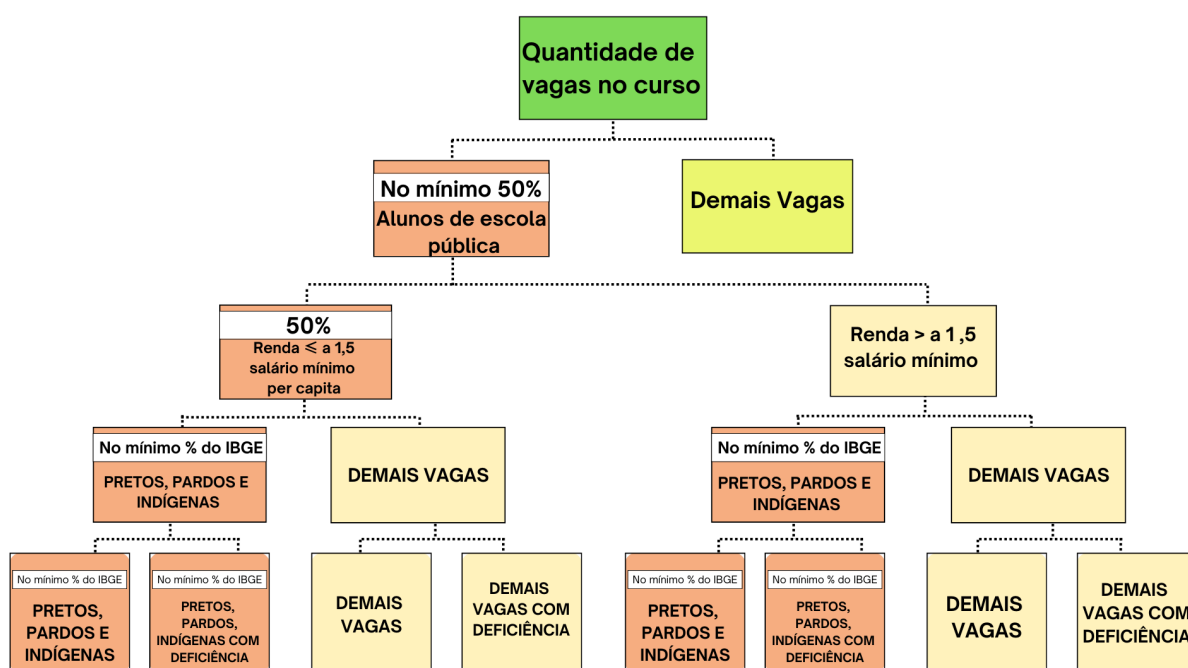
Embora a lei de cotas tenha sido implementada em 2012, desde os anos 2000, algumas instituições de ensino superior já adotavam o sistema de cotas, como é o caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). No âmbito federal, a primeira universidade a implementar o sistema de cotas foi a

Universidade de Brasília (UNB) que, em 2004, inseriu no processo de seleção, reserva para negros e indígenas.

Honorato *et al.* (2022) destacam que com a criação do Reuni e a adesão das universidades públicas a esse programa, as instituições passaram a demonstrar um maior compromisso com políticas de inclusão, sendo esse um dos critérios para receber recursos públicos. Deste modo, até 2012, ano de implementação da lei, 60% das universidades públicas (38 universidades) já executavam políticas de ação afirmativa. Assim, a Lei 12.711 contribuiu para universalizar a política e estabelecer critérios de acesso que padronizaram a distribuição das vagas.

Com a implementação da Lei 12.711, a previsão de atendimento ficou definido, conforme o fluxograma abaixo

Figura 1: Distribuição das vagas conforme a Lei 12.711



Fonte: Ministério da Educação

De outro modo, pode-se dizer que

50% das vagas por curso, turno e instituição federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) devem se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização em nível médio. Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas (doravante denominadas “subcotas”), dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de

famílias cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na respectiva unidade da Federação (UF) onde se encontra o estabelecimento de ensino, segundo o último recenseamento demográfico (Senkevics; Mello, 2022, p. 211).

Assim, a Lei nº 12.711 implementou diversas modalidades de cotas beneficiando os seguintes grupos: egressos de escolas públicas com renda per capita inferior a 1,5 salário-mínimo; dentro desse grupo, a proporção de negros e indígenas deve corresponder à proporção existente no estado da federação; egressos de escolas públicas com renda per capita superior a 1,5 salário-mínimo; e, entre esses, a reserva de vagas para negros e indígenas deve também refletir a proporção da população desses grupos no estado da federação.

Godoi e Santos (2021, p. 12) chamam atenção para o fato de que, apesar de a Lei 12.711 ser comumente reconhecida como “lei de cotas raciais na universidade”, não há, na letra da lei, menção a reserva de vagas primordialmente raciais, já que a aplicação de critérios étnico-raciais só ocorre após a aplicação do critério socioeconômico, qual seja, a comprovação de ter concluído integralmente o ensino fundamental ou médio em escola pública.

Vale destacar que, além das instituições de ensino superior, a lei de cotas também se aplica às instituições de educação profissional e tecnológica - como exemplo, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros Federais de Educação Tecnológica, Colégios de Aplicação - devendo essas instituições também adotar os percentuais de 50% das vagas para egressos de escola públicas, além dos critérios de renda familiar e de raça/cor.

De modo a alterar o público atendido pela Lei 12.711, 2016, em 28 de dezembro de 2016, foi promulgada a Lei nº 13.409, que modificou o artigo 3º da Lei nº 12.711/2012. Essa alteração incluiu, dentre o público previsto para a reserva de vagas, os estudantes com deficiência. Considerando essa alteração, a quantidade de vagas reservadas para esses alunos deve ser, no mínimo, proporcional à sua representação na unidade da Federação onde está localizada a instituição de ensino, conforme o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Também previsto na Lei 12.711, em seu Art. 7º, está a necessidade de análise e revisão da Lei ao completar uma década de implementação. Conforme expresse, tem-se que:

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, 2012, s/p).

Considerando essa prerrogativa, a Lei deveria ter sido revisada em 2022, ano em que completaria 10 anos. Ocorre que o momento político demonstrava incertezas quanto à possibilidade de revisão, haja vista o discurso do então presidente de Brasil, Jair Messias Bolsonaro, que em diversas ocasiões, fez declarações contrárias à política de cotas, ao defender, por exemplo, a diminuição do percentual destinado à reserva de vagas em universidades e concursos públicos com a alegação que as cotas dividem o Brasil (Pinheiro; Soares, 2020).

Corroborando com o discurso do presidente, conforme apontado por Pinheiro e Soares (2020), há o registro de vários projetos de lei que defendem a extinção das cotas ou a retirada das cotas raciais dos termos da lei. As autoras citam especialmente o Projeto de Lei (PL) 1.443/2019, seguido de sua substituição pelo PL 1.531/2019, ambos de autoria da Deputada Dayane Pimentel do Partido Social Liberal (PSL). A proposta da Deputada é acabar com o que ela denomina de “sub cotas raciais”.

Apesar dos embates políticos que corroboravam para o fim ou redução da aplicabilidade da lei de cotas, em 2023, já no governo Lula, a política de cotas passou por revisão por meio da Lei nº 14.723 de 2023.

Com as alterações da Lei, foram incluídos, dentre os segmentos atendidos pela reserva de vagas, os estudantes quilombolas, destinando parte das vagas para esse público, nos moldes do que já ocorre com os estudantes pretos, pardos, indígenas e pessoa com deficiência. Também foi alterado o valor de referência da renda per capita familiar. Assim, o valor que antes era de um salário mínimo e meio por pessoa da família, passou a ser de um salário mínimo.

Além disso, a nova Lei estabeleceu o monitoramento anual e a realização de uma avaliação a cada dez anos a contar da data da publicação da Lei, de modo a aprimorá-la, não como instrumento que venha corroborar com o encerramento desta importante política.

A partir destas informações, passaremos a analisar, no próximo capítulo, as significativas conquistas e os limites da lei de cotas, tendo como base o seu primeiro decênio.

CAPÍTULO 3. POLÍTICA DE COTAS 10 ANOS DEPOIS: AVANÇOS E LIMITES

Neste capítulo, inicialmente, objetivamos discutir sobre o caminho da pesquisa, o processo metodológico adotado para efetivar este estudo. Posteriormente, elaboramos a síntese da produção acadêmica selecionada nas bases de dados e, ao final, discorremos sobre as reflexões realizadas pelos autores adotados na construção deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

3.1. Procedimentos metodológicos

Este estudo baseou-se na pesquisa qualitativa que, segundo Minayo (2002), responde a questões muito particulares, “ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 2002, p. 22).

A pesquisa se configurou como pesquisa exploratória, quanto aos objetivos, já que objetivou “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (Gil, 2009, p.41). Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é de cunho bibliográfico, cujo objetivo é colocar o pesquisador em contato direto com o que foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto (Marconi e Lakatos, 2003).

Neste sentido, foi realizado o estado do conhecimento que segundo Silva, Souza e Vasconcelos (2020), com base em Soares e Maciel (2000), refere-se a um procedimento metodológico que compreende um campo mais restrito de uma determinada área, já que uma pesquisa ampla, abarcando diferentes áreas, não corrobora com uma integração entre as pesquisas e seus respectivos resultados, bem como não contribui para demonstrar os contrassensos. Ressalte-se que, para a pesquisa bibliográfica, foi considerado o período de 2022 a 2023, de modo a compreender o ano em que a lei de cotas deveria ter sido revista e o ano em que efetivamente ela foi revista, respectivamente.. Além disso, a busca foi realizada no período de 20 de agosto de 2024 a 10 de setembro de 2024.

Para a realização do estado do conhecimento, definimos como lócus o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o

Scientific Electronic Library Online (SciELO) para identificar produções acadêmicas que abordem a temática proposta. Dado o limite deste trabalho, optamos por essas bases de dados em razão da possibilidade de aproximar das publicações em nível de artigos acadêmicos. Por isso, não empreendemos buscas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e na Biblioteca de Digital de Teses e Dissertações (BDTD).

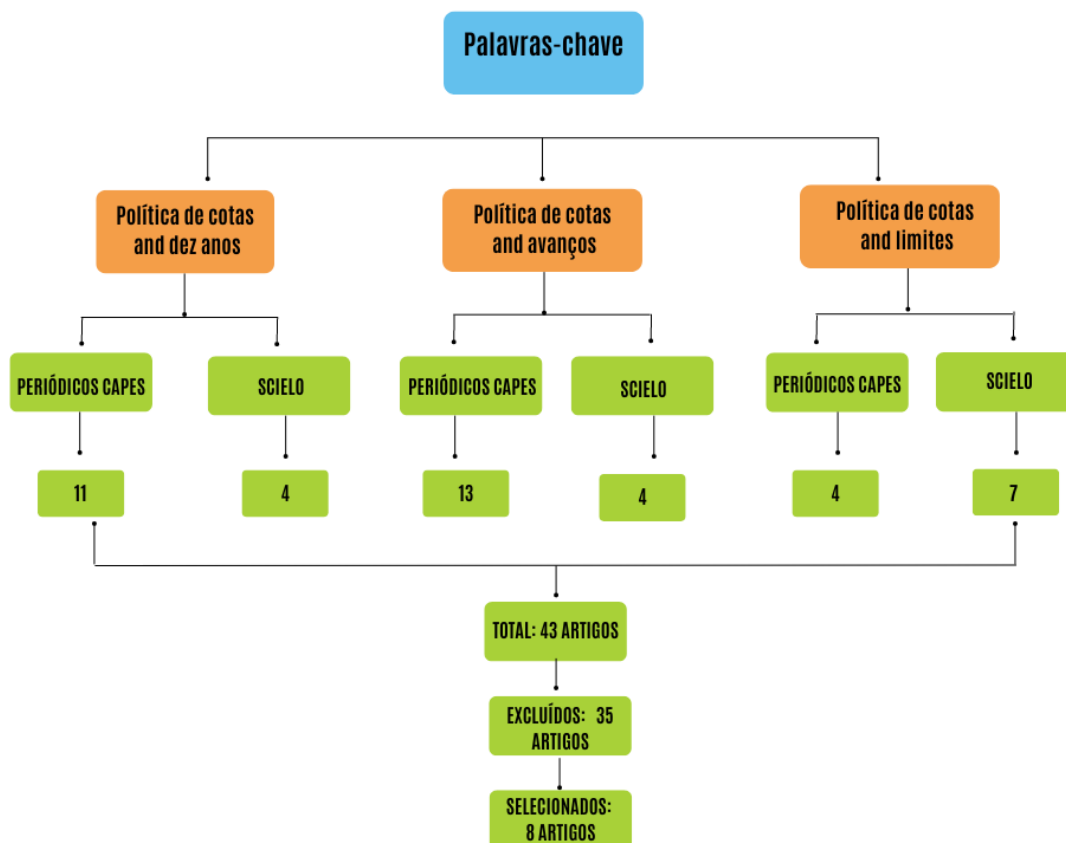
Para realizar o mapeamento dos estudos, foram definidas palavras-chave, sendo algumas delas associadas ao operador booleano AND. Assim, foram considerados os seguintes descritores: política de cotas e dez anos; política de cotas e avanços; política de cotas e limites.

De modo a refinar a pesquisa nos bancos de dados citados, foi realizada a leitura dos títulos e resumos para identificar aqueles que poderiam corroborar com a proposta deste estudo. Aquelles, cujo cerne não abordava o tema proposto, foram excluídos.

Após realizada a leitura dos artigos selecionados, realizamos a análise de conteúdo que, conforme Gomes (2007), compreende as seguintes etapas: pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Na primeira etapa, fizemos uma leitura prévia para identificar os pontos abordados pelos autores. A leitura inicial permitiu identificar pontos comuns e complementares entre os estudos. Após esse procedimento, identificamos categorias que poderiam ser agrupadas a partir dos dados apresentados nos textos para, posteriormente, interpretá-las e discuti-las consoante os propósitos deste estudo.

3.2. A produção do conhecimento sobre a lei de cotas: sistematização dos estudos

Para auxiliar na descrição do levantamento bibliográfico, elaboramos um diagrama demonstrando a quantidade total de produções, a quantidade de trabalhos excluídos e, por fim, a quantidade de trabalhos selecionados.

Figura 2: Diagrama do levantamento bibliográfico

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Tendo como base os trabalhos selecionados, apresentamos a seguir, um quadro síntese com as principais informações dos artigos resultantes da busca realizada. As informações elencadas permeiam os seguintes itens: autores, título, ano de publicação, periódico e objetivo de texto.

Nota-se que dos 8 artigos selecionados, dois deles se repetem ao realizar as buscas a partir dos descritores destacados. Assim, conforme destacado na síntese da pesquisa bibliográfica, o estudo de Senkevics e Mello (2022) se repete nos três descritores no Portal de Periódicos da CAPES e o artigo de Braz (2022) se repete em dois dos descritores na base de dados SciELO.

Quadro 1: Síntese da Pesquisa Bibliográfica

PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES					
Descritor	Título	Autor(es) e Autora(s)	Ano	Periódico	Objetivo
Política de cotas and avanços	Avanços e desafios do sistema de cotas raciais em instituições brasileiras e públicas federais de ensino superior e a odontologia: uma revisão narrativa	Camila Souza Guimarães; Luiz Eduardo de Almeida; Valéria de Oliveira	2023	Brazilian Journal of Development	Analisar a efetividade da política de cotas, considerando seus avanços e limites, e propor a necessidade de reflexões sobre o tema no âmbito da odontologia.
	Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei n 12.711/2012)	Adriano Souza Senkevics; Ursula Mattioli Mello	2022	Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais	Realizar um balanço do primeiro decênio da Lei 12.711.
	A lei de cotas e as mudanças no perfil dos ingressantes das universidades federais brasileiras	Joviles Vítório Trevisol; Joselha Cris na Dal Bello; Rosileia Lucia Nierotka	2023	Revista Série-Estudos	Analisar as mudanças proporcionadas pela Lei de Cotas no ingresso das instituições federais de educação, sobretudo, no que se refere ao perfil socioeconômico e racial dos ingressantes.
Política de cotas and limites	Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei n 12.711/2012)	Adriano Souza Senkevics; Ursula Mattioli Mello	2022	Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais	Realizar um balanço do primeiro decênio da Lei 12.711.
Política de cotas and 10 anos	Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei n 12.711/2012)	Adriano Souza Senkevics; Ursula Mattioli Mello	2022	Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais	Realizar um balanço do primeiro decênio da Lei 12.711.
	A revisão da Lei de Cotas na educação superior: dados para o debate	Carolina Zuccarelli; Gabriela Honorato	2022	Revista Educação e Políticas em	Apresentar indicadores para monitorar a lei 12.711/2012, abordando a desigualdade racial de forma histórica, por meio da análise da população com

				Debate	diploma de ensino superior, e de forma conjuntural, a partir da evolução das vagas e matrículas em cursos de graduação ao longo da década de 2010.
--	--	--	--	--------	--

<i>Scientific Electronic Library Online (SciELO)</i>					
Descritor	Título	Autor(es) e Autora(s)	Ano	Periódico	Objetivo
Política de cotas and avanços	Políticas afirmativas no Brasil: análise do percurso de dez anos da Lei 12.711 (Lei de Cotas)	Milena Marcintha Alves Braz	2022	SciELO Preprints	Analisar o percurso, os avanços e os desafios da Lei 12.711.
Política de cotas and limites	Nenhuma publicação localizada				
Política de cotas and dez anos	Políticas afirmativas no Brasil: análise do percurso de dez anos da Lei 12.711 (Lei de Cotas)	Milena Marcintha Alves Braz	2022	SciELO Preprints	Analisar o percurso, os avanços e os desafios da Lei 12.711.

3.3. Política de cotas: 10 anos depois

Com base nos artigos elencados no quadro acima, foi possível elaborar categorias que contemplam os principais avanços e limites da Lei 12.711. Sabe-se que os limites da produção de um trabalho de conclusão de curso, bem como a escolha dos métodos de procedimentos adotados, podem não contemplar todos os avanços e limites da política de cotas. Mas, contribuirá para lançar luz sobre essa importante política pública que se forja como instrumento para a promoção da equidade e justiça social.

3.3.1 Sistematização da reserva de vagas

Conforme destacado anteriormente, apesar de a lei que define a reserva de vagas nas instituições federais de educação ter sido instituída em 2012, antes disso, já se figurava no contexto nacional, diversas experiências a nível estadual e até mesmo na esfera federal.

Ocorre que cada instituição que implementou a reserva de vagas o fazia conforme a definição de leis estaduais ou, no caso das universidades federais, conforme definição interna, dada a sua autonomia administrativa.

Com a implementação da Lei 12.711, essa modalidade de ação afirmativa passou a ser mais efetiva, pois normatizou, estruturou a reserva de vagas nas instituições federais, já que este importante dispositivo jurídico tornou obrigatória a adoção do sistema de cotas e “estabeleceu critérios de condicionamento de acesso para estudantes da rede pública e, dentre deste grupo, reservas condicionadas à renda, raça e, posteriormente, pessoas com deficiências” (Zucarelli; Honorato, 2022).

Assim, ao verificar a evolução da implementação da lei de cotas, é possível perceber que, no que se refere às universidades federais, no período de 2004 a 2007, há um crescimento constante no ritmo de instituições que adotaram alguma modalidade de reserva de vagas. Mas, em 2008 e 2009, houve um incremento significativo, em razão do REUNI e, em 2013, um novo aumento em razão da implementação da Lei 12.711. Deste modo, em 2014, todas as 63 universidades federais¹ existentes no período, já atendiam o dispositivo legal (Machado, Bessa e Júnior, 2017).

¹ Conforme dados do Ministério da Educação, atualmente há, no Brasil, 69 Universidades Federais e 38 Institutos Federais.

3.3.2 Afirmação da diversidade brasileira e democratização do acesso

A instituição das cotas no âmbito da educação pública apresenta como uma das maiores contribuições o reconhecimento da diversidade, do multiculturalismo² e de demandas sociais da sociedade brasileira. Por meio dessa lei, “as categorias de classe social, raça/etnia, gênero e as identidades deixam de ser elementos abstratos e tornam-se categorias concretas (...) que exigem respostas do Estado” (Silva; Amaral, p. 32, 2022).

As ações afirmativas no campo educacional são, neste sentido, um importante instrumento de democratização da educação ao contribuir com a redução das desigualdades de oportunidades, derivado de um histórico de elitismo no sistema público de educação federal e com a inclusão de grupos sociais excluídos historicamente, quais sejam, pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiências e a juventude oriunda de escola pública (Trevisol; Dal Bello; Nierotka, 2023).

Sabe-se, contudo, que apenas a instituição da lei de cotas não é suficiente para romper com as desigualdades sociais que permeiam a educação superior. Por isso, para além de políticas de inclusão no ensino superior, é preciso ampliar e consolidar as políticas de permanência estudantil, como será discutido posteriormente.

3.3.3 Alterações no perfil dos discentes das instituições federais de educação

Não há como negar que uma das consequências mais instantâneas da implementação da lei de cotas foi o “aumento do número de vagas reservadas para cotas, com consequente queda de vagas para ampla concorrência” (Zucarelli; Honorato, 2022, p. 1007). Por consequência, este aumento contribuiu para mudar o perfil socioeconômico e racial dos discentes ingressantes nas instituições federais.

² Candau (2008) identifica três abordagens para o multiculturalismo. O primeiro deles é o multiculturalismo assimilacionista, que visa integrar os indivíduos socioculturais à cultura dominante, contudo, não se altera a estrutura fundamental da sociedade. Outra abordagem é o multiculturalismo diferencialista, que valoriza a diferença, mas preserva contextos e espaços próprios nos quais possam expressar a identidade cultural. Entretanto, em muitas sociedades, isso favoreceu “a criação de verdadeiros *apharteid* socioculturais” (Candau, 2008, p. 22). Essas duas primeiras abordagens são as que se manifestam com maior intensidade nas sociedades contemporâneas. Todavia, a autora propõe uma terceira abordagem, chamada de multiculturalismo interativo, também chamado de interculturalidade, com vistas a promover uma interação entre diferentes grupos de uma sociedade. Nesta concepção, a cultura não é um elemento estático, mas sim, dinâmico, pois se caracteriza por estar em um processo contínuo de “elaboração, construção e reconstrução” (Candau, 2008, p. 22).

Ao comparar os anos de 2012 e 2019, Trevisol, Dal Bello e Nierotka (2023) verificaram que houve um aumento de estudantes ingressantes por reserva de vagas passando de 12,7% para 39,6%. Do percentual de 2012, 78,8% eram ingressantes de escola pública e 39% ingressantes pela vagas destinadas à questão étnico-racial, enquanto que, em 2019, dos ingressantes pela reserva de vagas, 91,7% eram estudantes de escola pública e 52,1% inscritos pela modalidade étnico-racial. No que se refere aos ingressantes pelas vagas destinadas à pessoas com deficiência, o crescimento foi superior a 100%, passando de 1.552 em 2012 para 3.361 em 2019.

É oportuno destacar que, apesar do aumento observado neste íterim, o percentual destinado à reserva de vagas não foi preenchido em sua integralidade, já que dos 50% das vagas destinadas para as cotas, 10,4% não foram ocupadas, o que demonstra que “os beneficiados das ações afirmativas não usufruíram integralmente das cotas asseguradas pela lei e pelas políticas internas das universidades federais” (Trevisol, Dal Bello e Nierotka, p. 175, 2023)

Corroborando com o debate, Senkevics e Mello (20022) destacam que é possível verificar que houve um aumento na participação de egressos de escola pública entre os ingressantes nas instituições de ensino superior, bem como dos demais beneficiários. Os autores apontam que, no período de 2012 a 2016, o público com maior quantitativo de ingressantes foi o de Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) egressos de escola pública.

Outro dado apresentado pelos autores é que nos cursos que tinham menor percentual de estudantes egressos de escola pública antes da Lei, maior foi o efeito da política de cotas. Isso implica dizer que, os cursos que tiveram maior transformação com a lei de cotas “foram justamente aqueles que apresentavam o menor contingente de estudantes de origem social vulnerável, ou seja, os cursos mais competitivos, seletivos, prestigiados e, portanto, com o maior potencial de retornos econômicos no mercado de trabalho” (Senkevics; Mello, 2022, p. 214).

Além disso, os dados dos últimos 10 anos apontam que, os cursos que antes da lei já registrava um percentual mínimo de 50% das vagas preenchidas com egressos de escola pública, com a lei de cotas, esse indicador aumentou consideravelmente, o que indica que, a política de cotas contribui não apenas para se ter um percentual mínimo de inclusão, mas também contribui para ampliar o número de egressos para além do mínimo previsto (Senkevics; Mello, 2022).

3.3.4 Limites das políticas de cotas: o que precisa avançar?

Conforme destacado anteriormente, a lei de cotas é uma política transitória que, uma vez atingida a sua eficácia, tende a ser descontinuada. Mas, para que atinja os objetivos, há algumas medidas que podem contribuir para a melhoria desta importante política.

Gomes (2009) e Guimarães, Almeida e Oliveira (2023) destacam que é necessário pensar não apenas em políticas de acesso, como a lei de cotas, mas também em políticas de permanência estudantil. Quando se trata de permanência, é comumente apresentada a concessão de bolsas estudantis que, por meio do Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010, concede, dentre outros, auxílio financeiro para corroborar com condições de permanência material nas instituições federais de educação. Contudo, é preciso pensar um conjunto de ações que corroborem para a permanência bem-sucedida. Ou seja, é preciso pensar também “medidas de caráter subjetivo que fomentem nestes estudantes a sensação de pertencimento tão pouco evidente no percurso acadêmico” (Guimarães, Almeida e Oliveira, p. 3423, 2023).

Acerca disso, Trevisol, Dal Bello e Nierotka (2023) defendem, a partir do estudo de Giolo *et al.* (2022), como proposta de aprimoramento da lei de cotas, a necessidade de dispor de recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) específicos para os estudantes que ingressaram por meio da reserva de vagas.

Além disso, ainda que tenha havido maior democratização do acesso ao ensino superior, sobretudo em cursos tradicionalmente elitizados, Guimarães, Almeida e Oliveira (2023), apontam que, mesmo que tenham apresentado maior acessibilidade, a concorrência nos cursos de maior prestígio social ainda é um obstáculo pouco superado. Isso porque, além das desigualdades de acesso, há também “desigualdades internas ou horizontais” sinalizadas, dentre outros, na ocupação diferenciada entre os cursos (Trevisol; Dal Bello; Nierotka, 2023, p. 159).

Destacamos, por fim, a ausência de um processo de avaliação e monitoramento da política de cotas conforme descrito no artigo 6º da Lei 12.711 e reafirmado no mesmo artigo na nova lei de cotas (Lei nº 14.723 de 13 de novembro de 2023). De acordo com Braz (2022), embora se reconheça a importância de avaliar e monitorar uma política pública, de modo a acompanhar seu desenvolvimento, seu alcance e a necessidade de ajustes, caso necessário, esse artigo não tem sido cumprido. O que se observa são estudos que monitoram e avaliam

esta política no âmbito acadêmico, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), mas não há o cumprimento rigoroso desse preceito legal pelo Ministério da Educação (MEC).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2022, a Lei 12.711, mais comumente chamada de Lei de Cotas, completou 10 anos desde a sua implementação. Esse marco legal contribuiu para normatizar a reserva de vagas, nas instituições de ensino federal, para grupos historicamente excluídos, reconhecendo a diversidade da sociedade brasileira.

O estudo conduzido por meio da pesquisa qualitativa tendo como método de procedimento a pesquisa bibliográfica, apontou que a política de cotas tem contribuído para democratizar o acesso à educação pública e incluir grupos sociais historicamente excluídos e que ocupam as camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade. Assim, com a instituição da política de cotas, há uma mudança no perfil dos estudantes ingressantes. Se antes o público era hegemonicamente elitizado, com as cotas, egressos de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, passam também a ocupar esses espaços.

Além disso, ao instituir a Lei 12.711, o governo federal estruturou, normatizou e homogeneizou a política de cotas no país, haja vista que, estabeleceu o percentual e os critérios para a reserva de vagas, reservada a autonomia institucional de criar reserva de vagas para outros segmentos para além das estabelecidas pela Lei.

Apesar desses avanços, ainda há melhorias que podem ser realizadas para que a ação afirmativa seja mais efetiva. Para isso, é preciso, dentre outros, propor um conjunto de políticas de permanência que não se limitem ao fornecimento de condições materiais, mas que políticas que contribuam para fomentar o pertencimento a esse espaço.

Ademais, assim como toda política pública, a política de cotas precisa ser avaliada e monitorada periodicamente com vistas identificar se a execução da política tem atingido seu objetivo ou se é necessário realizar alterações para que surta o efeito desejado. Tal preceito deve ser seguido pelo MEC, conforme destacado no artigo 6º da Lei, contudo, não se pode visualizar ações substanciais com esse objetivo.

Por fim, é possível observar nas discussões aqui tecidas que, embora a política de cotas não tenha condições de resolver questões estruturais, ela tem contribuído para permitir que pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência adentrem espaços antes restritos a uma parcela da população, restituindo direitos humanos a grupos excluídos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, S. C. D. S. **O acesso do negro às instituições de ensino superior e a política de cotas:** possibilidades e limites a partir do caso UENF. 244 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Campos dos Goytacazes. 2006.
- BRASIL. **Lei n. 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.
- BRASIL. **Lei n. 14.723, de 13 de novembro de 2023.** Dispõe a alteração da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.
- BRAZ, M. M. A. **Políticas afirmativas no Brasil:** análise do percurso de dez anos da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), Scielo Preprints, 2022.
- BORGES, A.; BERNARDINO-COSTA, J. Dessenhorizar a universidade: 10 anos da lei 12.711, ação afirmativa e outras experiências, **Mana**, v. 28, n. 3, 2022.
- CANDAU, V. M. Multiculturalismo e educação: desafios para a prática pedagógica. In: CANDAU; V. M.; MOREIRA, A. F. (Orgs). **Multiculturalismo e educação:** desafios para a prática pedagógica. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p.13-36.
- FERES JÚNIOR, J. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: EUA e Brasil. **Revista Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 30, p.1-21, 2006.
- FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T.; VENTURINI, A.C. História da ação afirmativa no Brasil. In: _____. **Ação afirmativa:** conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 65-89.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GODOI, M. S.; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **RIL Brasília**, v. 58, n. 229, p. 11-35 jan./mar, 2021.
- GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa In: MINAYIO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 25ª ed. Revista e atualizada. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007; p.79-108
- GUIMARÃES, A. S. A. A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo:** uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997. p.233-242.
- _____. **Racismo e anti-racismo no Brasil.**São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Editora 34, 1999.
- GUIMARÃES, C. S.; ALMEIDA, L. E.; OLIVEIRA, V. O. Avanços e desafios do sistema de

cotas raciais em instituições brasileiras e públicas federais de ensino superior e a odontologia: uma revisão narrativa. **Brazilian Journal of Development**, v.9, n. 1, 3410–3427.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período de 2001-2008. In: PAULA, M.; HERINGER, R (Orgs). **Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009, p. 137-196.

HONORATO, G. *et al.* Trajetória das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a Lei de Cotas. In: HERINGER, H.; CARREIRA, D. **10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ, 2022. p. 35-68. Disponível em: https://pesquisaleidecotas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Livro_Lei_de_Cotas.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

MACHADO, M.; BESSA, A.; FERES JÚNIOR, J. **Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2003-2017)**. Disponível em: <https://gemma.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2019/08/Lev-2017-Fed.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

MAIO, M. C; SANTOS, R. V. Políticas de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UNB). **Horizontes Antropológicos**, n. 23, p. 181-214, jan/jun 2005

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, N. L. Para além das bolsas acadêmicas: ações afirmativas e o desafio da permanências dos(as) jovens(as) na universidade pública. In: SILVÉRIO, V. R.; MOEHLECKE, S (Orgs). **Ações afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban**. São Paulo: EdUFSCar, 2009.

MARTINEZ, S. A.; AMARAL, S. C. S.; GANTOS, M. C. Política de inserção de alunos negros e carentes na Universidade Pública Brasileira: os desafios das cotas. **Revista InterMeio**, v.20, n.39, p.13-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2339/1424>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MINAYO, M. C. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.3, n.117, p.197-217, 2002.

PAULA, M.; HERINGER, R. **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

PINHEIRO, C. L. F.; SOARES, M. L. A lei de cotas por um fio: o retrocesso social atual. **Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, v. 18, n. 45, 2020.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos feministas**, n. 16, p. 887-886, 2008.

REIS, D. B.; SANTOS, J. R. Avaliação das Políticas de Ação Afirmativa no Ensino Superior no Brasil: resultados e desafios futuros – Estudo de caso da UFRB. In: HERINGER, R; CARREIRA, D (Orgs). **10 anos da lei de cotas: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ, 2022. p. 146 - 211.

SILVA, A. P. P. N.; SOUZA, R. T.; VASCONCELLOS, V. M. R. O Estado da Arte ou o Estado do Conhecimento. **Educação**, Porto Alegre , v. 43, n. 3, set. 2020 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-25822020000300005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 set. 2024.

SILVA, R. R.; AMARAL, S. C. S. Ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: apontamentos acerca da política de cotas nos cursos de graduação e nos programas de pós-graduação stricto sensu. In: AMARAL, S. C. S. **Ações afirmativas no ensino superior: diversidade e inclusão**. Campos dos Goytacazes: Encontrografia, 2022.

SANTOS, W. A. M. **Políticas de Assistência Estudantil**: um estudo sobre o Programa Bolsa Permanência do MEC e os primeiros beneficiários indígenas e quilombolas do IFNMG - Campus Januária. 2017. 141f. (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2017.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei nº 12.711/2012). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**, v. 6, p. 209-232. 2022. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5384>. Acesso em: 01 fev. 2024.

SIQUEIRA, J. L.; BARBOSA, M. D. A. B. **Ação afirmativa**: um retrato atual de sua implementação no Estado Democrático de Direito. Disponível em: http://www.faf7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic2/vi_encontro/Acao_Afirmativa_um_retrato_atual_de_sua_implementacao_no.pdf. Acesso em: 13 de jan. 2015.

TREVISOL, J. V.; BELLO, J. C. D.I; NIEROTKA, R. L. A lei de cotas e as mudanças no perfil dos ingressantes das universidades federais brasileiras. **Série-Estudos**, Campo Grande, v. 28, n. 64, p. 155-184, set. 2023.

ZUCCARELLI, C.; HONORATO, G. A revisão da Lei de Cotas na educação superior: dados para o debate. **Educação e Políticas em Debate**, v. 11, n. 3, p. 999–1017, 2022.