CSR CIÊNCIAS SOCIAIS EM REVISTA

Ação afirmativa e cotas para negros em universidades brasileiras: Raça, ensino superior e a agenda em disputa nas décadas iniciais do século XXI

Affirmative action and quotas for black students in Brazilian universities: Race, higher education, and the disputed agenda in the early decades of the 21st century

Acción afirmativa y cuotas para negros en universidades brasileñas: Raza, educación superior y la agenda en disputa en las primeras décadas del siglo XXI

Paulo Alberto dos Santos VIEIRA

vieira.paulo@unemat.br

Professor permanente junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR, 2012).

Maria Aparecida Corrêa CUSTÓDIO

mac.custodio@ufma.br

Professora permanente junto ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Maranhão. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP, 2011).

A Lei nº14.723/23, ao atualizar a chamada "Lei de Cotas", prorrogou a vigência das políticas de ação afirmativa por mais uma década, além de incluir a incidência de tais políticas sobre programas de pós-graduação e ampliar o leque de sujeitos a serem contemplados pelas ações afirmativas. Distintamente do que ocorreu entre 2002 e 2012, quando uma forte polêmica orientou o debate público, nessa oportunidade, pouco se observou nesse sentido, e algumas divergências ficaram quase que restritas ao Parlamento brasileiro. Esse silêncio na esfera pública é o ponto de partida para a reflexão deste artigo, que sistematiza os principais pontos de vista do debate sobre as políticas de ação afirmativa entre 2002 e 2012 (primeira década) e 2012 e 2023 (segunda década). Assim, a pesquisa lança hipóteses preliminares acerca da disputa sobre a agenda política para o período entre 2023 e 2033 (terceira década). Admitindo que os contornos da ação afirmativa da primeira década embutem a contenção e que as características da segunda década visam à circunscrição destas, o artigo problematiza esses contornos e características à luz da agência negra responsável não só pela consagração das políticas de ação afirmativa, mas, fundamentalmente, por inseri-las em um movimento mais amplo de transformação da sociedade brasileira, ao reconhecer sua formação plural e a potencialidade de interrogar o pacto social mantenedor das hierarquias raciais erigido a partir de 1930.

DOI: https://doi.org/10.34024/csr.2026.62.1.21150

Para tanto, problematiza tanto as bases nas quais a "Lei de Cotas" foi estruturada quanto a efetivação das comissões fenotípicas de heteroidentificação. Por fim, desenvolve algumas (in) conclusões acerca da disputa em torno dos percursos a serem percorridos pelas políticas de ação afirmativa no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Ação afirmativa; Cotas; Negros; Universidades; Brasil.

Law no. 14,723/23 extended the validity of affirmative action policies for another decade, in addition to including the incidence of such policies on postgraduate programs and broadening the range of individuals to be covered by affirmative action measures. Distinctly from what had occurred between 2002 and 2012, when a strong controversy guided public debate, on this occasion, almost nothing was observed in this regard and some disagreements remained nearly restricted to the Brazilian Parliament. This silence in the public sphere is the starting point for the reflection of this article, which systematizes the main viewpoints of the debate on affirmative action policies between 2002 and 2012 (the first decade) and 2012 and 2023 (the second decade). It raises preliminary hypotheses about the dispute over the political agenda for the period between 2023 and 2033 (the third decade). Assuming that the contours of affirmative action in the first decade embed containment and that the characteristics of the second decade aim to circumscribe these, the article problematizes these contours and characteristics in light of the black agency responsible not only for the establishment of affirmative action policies but, fundamentally, for placing them within a broader movement of transformation of Brazilian society, by recognizing its plural formation and the potential to interrogate the social pact that maintains racial hierarchies established since 1930. To do so, it problematizes both the foundations on which the 'Quota Law' was structured and the implementation of phenotypic committees for heteroidentification. Finally, it develops some (in)conclusions regarding the dispute over the paths to be taken by affirmative action policies in contemporary Brazil.

Keywords: Affirmative action; Quotas; Black people; Universities; Brazil.

La Ley n.14.723/23, al actualizar la llamada 'Ley de Cuotas', prorrogó la vigencia de las políticas de acción afirmativa por una década más, además de incluir la incidencia de tales políticas sobre los Programas de Posgrado y ampliar el abanico de sujetos a ser contemplados por las acciones afirmativas. A diferencia de lo que ocurrió entre 2002 y 2012, cuando una fuerte polémica orientó el debate público, en esta oportunidad casi no se observó nada en este sentido y algunas divergencias quedaron casi que restringidas al Parlamento brasileño. Este silencio en la esfera pública es el punto de partida para la reflexión de este artículo que sistematiza los principales puntos de vista del debate sobre las políticas de acción afirmativa entre 2002 y 2012 (primera década) y 2012 y 2023 (segunda década). Lanza hipótesis preliminares sobre la disputa por la agenda política para el período entre 2023 y 2033 (tercera década). Asumiendo que los contornos de la acción afirmativa de la primera década incluyen la contención y que las características de la segunda década tienen como objetivo circunscribir estas, el artículo problematiza estos contornos y características a la luz de la agencia negra responsable no solo de la consagración de las políticas de acción afirmativa, sino, fundamentalmente, de incorporarlas en un movimiento más amplio de transformación de la sociedad brasileña, al reconocer su formación plural y la potencialidad de interrogar el pacto social que mantiene las jerarquías raciales establecido a partir de 1930. Para ello, problematiza tanto las bases sobre las que se estructuró la 'Ley de Cuotas' como la efectividad de las comisiones fenotípicas de heteroidentificación. Por último, desarrolla algunas (in)conclusiones acerca de la disputa en torno a los caminos que deben seguir las políticas de acción afirmativa en el Brasil contemporáneo.

Palabras clave: Acción afirmativa; Cupos; Negros; Universidades; Brasil.

Introdução

Do ponto de vista da relação entre a agência do Movimento Negro e as políticas educacionais no Brasil, o século XXI começou com desafios inauditos e com a realização de avanços e conquistas no campo das legislações educacionais, especialmente no que se refere às políticas nacionais de educação.

Ao se tornar signatário da Conferência de Durban (Trapp, 2014), o Estado Nacional comprometeu-se com a implementação de políticas de ação afirmativa em, pelo menos, três níveis: o mercado de trabalho, em concursos públicos e para o ingresso em instituições de ensino superior. Em 2003, a Presidência da República sancionava a Lei 10.639/03, que, ao alterar a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), tornava obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana em todos os estabelecimentos escolares, públicos e privados, em todo o território nacional.

Outras mudanças foram ganhando destaque ao longo da primeira década do século XXI. Muito rapidamente, podem ser relembradas: em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e o Conselho Nacional de Educação aprovou as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana* (Ministério da Educação, 2004). Já em 2008, a LDB foi novamente alterada para tornar obrigatório o ensino de História e Cultura dos Povos Indígenas em toda a rede de educação básica (Lei n.º 11.645/08), seguindo os caminhos abertos, em termos normativos, da Lei 10.639/03, já mencionada.

Esses avanços têm relação com os resultados eleitorais que conduziram Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. A vitória de um representante das classes trabalhadoras tem vínculo bastante estreito com as mudanças brevemente apontadas. Contudo, deve-se ter muita cautela ao atribuir tais avanços exclusivamente àquela vitória eleitoral.

Se as lutas políticas, culturais e sociais contra a ditadura civil-militar instalada no país em 1964 tiveram no movimento operário um de seus mais destacados pilares, deve-se ter em perspectivas que outros movimentos sociais estiveram nessa mesma trincheira e se destacaram na derrota imposta à ditadura em meados da década de 1980. Se 1978 nos remete às lembranças das greves que se alastraram pelo país, tendo como epicentro o movimento operário do ABCD paulista, ressalte-se que também nesse ano as lutas antirracistas ganham o espaço público com a criação do Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (Rios, 2011).

Observações dessa natureza parecem ser importantes, na medida em que "novos movimentos sociais" conseguiram se rearticular, já a partir da segunda metade da década de 1970, para realizar o enfrentamento político que restaurasse, no Brasil, o ordenamento institucional sangrado em 1964, quando os princípios constitucionais foram desprezados por parcela da sociedade brasileira. O resultado disso foi o mais longo, pernicioso e cruel regime de exceção já existente em toda a história republicana do país.

Esta breve contextualização é bastante importante, afinal, este artigo tem como objetivo propor uma reflexão em termos da relação entre a agência negra e as políticas educacionais adotadas a partir das décadas iniciais do século XXI e com repercussões até os dias de hoje. Nesse aspecto, vale destacar que a ênfase aqui procurada recai sobre as políticas de ação afirmativa que passaram a incidir sobre a quase totalidade de processos de seleção em instituições públicas de ensino superior. Ao dirigir atenção e esse tema, busca-se

problematizar como se deram as recepções sobre um dos capítulos mais controversos de tais políticas, qual seja: cotas para negros em universidades.

Inicialmente adotadas por universidades fluminenses, as políticas de ação afirmativa logo contribuíram para a polarização entre posições favoráveis e contrárias à sua implementação, especialmente, como já dito, no que concerne às cotas para negros. Argumentos ancorados em distintas teorias sociais e perspectivas políticas se fizeram presentes nos debates públicos ocorridos nos anos iniciais da implementação dessas iniciativas.

De modo a alcançar os objetivos a que esta reflexão se propõe buscamos compreender por que razões contornos de políticas já consagradas[1] e, até mesmo, aplaudidas pela sociedade brasileira, como as políticas de ação afirmativa mostraram-se, a partir das posições contrárias, tão complacentes às desigualdades raciais.

Em termos metodológicos, será realizado um balanço de produção que possibilite identificar os principais posicionamentos no debate que se prolonga, com maior ou menor intensidade, até os dias de hoje. Este artigo possui, além desta introdução, mais alguns itens, por intermédio dos quais se pretende "capturar" as nuances que podem, eventualmente, ser identificadas no interior do debate que se aproxima de completar 25 anos.

O item "A primeira década: os ecos do TEN e os ventos de Durban" busca recuperar, em alguma medida, os debates que ocorreram entre 2002 e 2012. O crescimento da implementação das políticas afirmativas, com diversos recortes, em instituições públicas e estaduais de ensino superior; a implementação de ações afirmativas na primeira instituição federal de ensino superior; e os manifestos direcionados ao Supremo Tribunal Federal fazem parte das preocupações desse item.

O segundo, "A segunda década: raça, classe e ensino superior", versa sobre a sanção da Lei 12.711/12, que unificou os procedimentos para ingresso por políticas de ação afirmativa para todo o Sistema Federal de Ensino Superior, cuja abrangência alcança universidades federais, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, centros de pesquisa e autarquias.

Na sequência, o item "A terceira década: disputas em torno da agenda" se dedica a problematizar os porquês da inexistência de debates públicos quando da renovação e ampliação do alcance da Lei 14.723/23, que estendeu as cotas para a pós-graduação *stricto sensu*.

Por fim, à guisa de (in)conclusões serão traçadas algumas considerações que têm a pretensão de contribuir para o debate contemporâneo sobre as políticas afirmativas, as cotas para negros e as questões de ordem étnico-racial em um país cuja população negra é a terceira maior do mundo.

A primeira década: os ecos do TEN e os ventos de Durban

A *III Conferência Mundial contra Racismo, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas*,

[1] Referimo-nos ao conjunto de políticas de ação afirmativa que têm sido recepcionadas pela sociedade brasileira desde 1943 com o decreto que corresponde à Consolidação das Leis do Trabalho. Desde então, os nacionais, pessoas com deficiência, mulheres e outros grupos subalternizados, em função de suas agências, têm sido contemplados com o desenho das ações afirmativas. Ao que parece, a única celeuma observada em torno das políticas de ação afirmativa ocorreu quando os mesmos princípios afirmativos foram conquistados por negros e indígenas.

que ocorreu na cidade de Durban, África do Sul, entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro de 2001 impactou sobremaneira o debate sobre as relações raciais no interior da sociedade brasileira. O Estado Nacional, ao se preparar para participar dessa Conferência, foi instado pelo Movimento Negro a se organizar de forma coerente com as reais condições de vida da população negra brasileira. Dessa forma, realizaram-se edições dos *Diálogos Regionais* que aconteceram, pelo menos, uma vez em cada região geográfica do país.

A mobilização dos movimentos sociais negros resultou não só na realização dos *Diálogos Regionais*, visto que o Brasil participou com a maior delegação naquela Conferência, o que demonstrava, de modo inequívoco, o quanto o Movimento Negro havia retomado seu poder de mobilização e o quanto a agenda antirracista havia se fortalecido desde o seu ressurgimento ainda no final da década de 1970.

A implementação de políticas de ação afirmativa possui liames diretos e que se consolidaram na conferência, organizada e patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Observe-se que o Brasil se tornou signatário das "teses de Durban". Entre as centenas de teses que compuseram o Relatório Final, a adoção de medidas reparadoras era um dos muitos compromissos assumidos pública e internacionalmente pelos Estados Nacionais que subscreveram aquele documento.

Portanto, não devem pairar dúvidas sobre a importância de Durban para a luta antirracista no Brasil, tampouco em relação ao protagonismo exercido pelo Movimento Negro antes, durante e após essa conferência. Longe de qualquer tipo de coincidência, os "ventos de Durban" estão na raiz dos primeiros programas de implementação de políticas de ação afirmativa. Estes ocorreram nas instituições públicas de ensino superior do estado do Rio de Janeiro, a saber: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e Universidade Estadual da Zona Oeste (Uezo, hoje Uerj Zona Oeste).

Para além das controvérsias verificadas naqueles anos iniciais de adoção dessas medidas, a implementação dessas políticas afirmativas trouxe novos desafios àquelas instituições de ensino superior, que se ampliaram nos anos subsequentes, quando centenas de outras universidades foram aderindo a programas dessa natureza.

A repercussão das iniciativas das universidades fluminenses foi intensa, e a partir de então, estabeleceu-se um amplo debate público entre posições favoráveis e contrárias. Se as posições contrárias já foram mais explícitas e contundentes, nos dias de hoje elas se modificaram bastante, levando a falsa ideia de que esses posicionamentos se arrefeceram ou, no limite, passaram a "tolerar" as políticas de ação afirmativa. Os "ventos de Durban" possibilitaram avanços que devem ser reconhecidos, mas ainda assim permanecem enfrentando as múltiplas armadilhas apresentadas pela reatualização dos códigos racistas que persistem em processos de racialização de determinados grupos sociais.

Mirando aquele cenário em perspectiva, pode-se propor a ampliação da reflexão em torno da polêmica gerada pela adoção e adesão das políticas de ação afirmativa e das cotas para negros nas instituições de ensino superior no Brasil. Muito longe de serem políticas desconhecidas pela sociedade ou serem reflexos da influência política e cultural exercida por outros países, as políticas de ação afirmativa — e, em particular, as cotas — têm uma longa trajetória no interior desta sociedade. De acordo com Feres Júnior *et al.* (2018, p. 68):

> *É difícil estabelecer qual foi a primeira experiência histórica*

> *com ação afirmativa no Brasil. Enquanto Rosana Heringer toma como pioneira a Lei do Boi, que em 1968 reservou vagas nas universidades para filhos de fazendeiros, Sabrina Moehlecke acredita que o marco legal para a ação afirmativa começou com a Constituição de 1988, que já previa uma reserva dos cargos públicos para pessoas com deficiências físicas e mentais.*

A reação negativa e contrária de determinados setores sociais — parcela da imprensa, intelectuais e detentores de mandatos populares, por exemplo — não condiz com o longo processo de consagração de políticas desta angulação.

Preliminarmente, registre-se que o tema das relações raciais tem longa trajetória em meios acadêmicos, intelectuais, jornalísticos e em outros espaços sociais. Na década de 1930, por exemplo, foram realizados dois congressos, cujo cerne dos debates versava sobre a dinâmica dessas relações. De modo sintético, as principais teses defendidas nos congressos afro-brasileiros tendiam a destacar percepções alinhadas aos debates acerca da questão racial prevalentes àquela época. De acordo com Morais (2020, p. 2 e 16):

> *Os Congressos Afro-Brasileiros de Recife e de Salvador, ressalvadas suas diferenças, reuniram pesquisadores que, por distintas vias, tomavam o negro como objeto de estudo. Parte desses pesquisadores estavam vinculados a órgãos estatais de desenvolvimento e de implementação de políticas públicas higienistas. Para além do aporte da medicina, incluindo a psiquiatria, eles se apoiavam na antropologia da época para desenvolverem suas pesquisas sobre o negro, dedicando especial atenção às suas práticas religiosas . . . Religiosos afro-brasileiros também estiveram presentes nesses fóruns como congressistas, um fato inédito até então . . . Vitrines de parte da antropologia feita no Brasil nos anos 1930, os Congressos Afro Brasileiros ocorridos em Recife e em Salvador expuseram a forma como se pensava a questão racial à época: apesar das influências do culturalismo norte-americano, ainda se deixava transparecer a herança das teorias evolucionistas, com seu viés biológico. Os dois congressos não marcaram, assim, uma brusca ruptura com pensamentos que fundamentavam o estudo sobre o negro no Brasil até então.*

Destarte, em 1950, o jornal *O Quilombo* repercutia as principais teses do *I Congresso do Negro Brasileiro* ocorrido nesse mesmo ano sob o abrigo do Teatro Experimental do Negro e sua principal figura pública, o ativista e multiartista Abdias do Nascimento. O referido jornal sistematizava e sintetizava posicionamentos críticos aos que foram defendidos nas teses-guia dos congressos afro-brasileiros realizados, respectivamente, na cidade de Recife (1934) e Salvador (1937).

> *Na coluna Nosso Programa, lê-se com rara nitidez a defesa e a reivindicação pela implementação de políticas de ação afirmativa sensíveis à raça. . . . 3 – lutar para que enquanto não for tornado gratuito o ensino em todos os graus, sejam admitidos estudantes negros, como pensionistas do Estado, em todos os estabelecimentos particulares e oficiais de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares. (IPEAFRO, 2003)*

Depreende-se que as reivindicações pela adoção de políticas de ação afirmativa voltadas à população negra, e que só foram implementadas no início do século XXI, são também tributárias das articulações políticas, mobilizações sociais e da agência negra desde antes da realização do Projeto Unesco (Pereira e Sansone, 2007).

Essa dimensão auxilia em termos de contextualização histórica e redimensionamento temporal do surgimento de demandas por elaboração e adoção de políticas públicas educacionais com recortes raciais. Esse fato é importante para que se escape de boa parcela dos argumentos contrários que, no início do século XXI, insistiam em teses que careciam de elementos que se sustentassem ao longo do tempo. Aproximadamente meio século antes de Durban, reivindicações de políticas de ação afirmativa sensíveis à raça já se faziam presentes no interior do Movimento Negro, que pressionava o Estado Nacional por tais medidas.

Se é assim, os "ecos do TEN" e os "ventos de Durban" se conectam e se apresentam como capítulos de uma longa jornada do Movimento Negro, que sempre apostou na educação e na formulação de políticas públicas educacionais como ferramenta de apoio material e simbólico às lutas travadas por ele — e seus aliados — para a superação e erradicação do racismo no Brasil.

Some-se aos ecos e aos ventos a experiência da Universidade de Brasília (UnB). A primeira universidade do Sistema Federal a implementar políticas de ação afirmativas e cotas para negros também tem destacada contribuição a essa retomada das "origens" das ações afirmativas no Brasil. Apesar de a implementação dessas políticas ter ocorrido em 2004, o debate no interior dessa Instituição de Ensino Superior remonta ao ano de 1998, quando um estudante de doutorado foi reprovado em uma disciplina no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social.

O "caso Ari" extrapolou o ambiente universitário e cindiu, em alguma medida, as Ciências Sociais, e em particular a Antropologia, como pôde ser acompanhado pelos intensos debates ocorridos no interior de associações de classe, alcançando seu ápice com manifestos enviados ao Supremo Tribunal Federal em 2010. Ainda que não seja um episódio isolado, o "caso Ari" foi — e continua sendo — emblemático das potencialidades e dos desafios antepostos por corpos negros e epistemes emergentes no interior da universidade pública (Carvalho, 2005, 2022; Lima, 2001).

A audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2010 em atenção à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186 (ADPF/186) e pelo Recurso Extraordinário n.º 597.285, que questionavam a constitucionalidade da reserva de vagas nas universidades públicas a partir de critérios raciais, foi emblemática dos debates que escalaram e das tensões despertadas pela implementação e crescente adesão às políticas de ação afirmativa sensíveis à raça por parte de instituições de ensino superior.

Realizada entre os dias 3 e 5 de março de 2010, a Audiência Pública se tornava crucial não só para o futuro das cotas para negros, mas também para os rumos institucionais sobre a dinâmica das desigualdades que se apresentam secularmente nas relações raciais no Brasil. A manifestação derradeira seria da instituição, que, por força constitucional, tem a responsabilidade de dissipar querelas, protegendo a Constituição Federal.

O contexto que se apresentava no ano da Audiência Pública expressava as movimentações dos diversos atores e movimentos sociais que se envolveram direta e indiretamente diatribes contrárias às cotas para negros. Em 2010, o Congresso Nacional aprovava e a Presidência da República sancionava o *Estatuto da Igualdade Racial*, que corresponde a Lei 12.288/10, e de cuja redação original fora retirada a previsão das cotas. Foi também nesse ano que, pela primeira vez, no âmbito do debate público e das

manifestações dos editoriais de jornais de circulação nacional, houve manifestação favorável às cotas sociais. De acordo com Vieira (2016), um jornal de grande circulação nacional ainda que permanecesse em sua crítica às cotas para negros, passava a admitir o alcance da ação afirmativa para egressos de escolas públicas. Essa guinada representou um destacado avanço no que se refere à admissão das ações afirmativas por um leque ampliado de setores da sociedade brasileira.

Há pelo menos duas maneiras distintas de se compreender os significados da admissão de políticas de ação afirmativa para estudantes que realizaram sua trajetória escolar no sistema público de educação. De um lado, houve uma inequívoca mudança de posicionamento por partes dos que criticavam ou se posicionavam contrariamente a essas iniciativas.

Para quem acompanha o debate sobre as políticas educacionais do país, as articulações entre a passagem da educação básica ao ensino superior representadas naquele editorial correspondiam a conquistas talvez até inimagináveis pouco tempo antes. Portanto, em termos sociais e políticos, o avanço mostrava-se inequívoco.

De outro lado, também é legítimo especular que a defesa de cotas para egressos da escola pública tem enraizamento em certa orientação teórica no interior da qual a subsunção da raça à classe é o fundamento teórico-metodológico. A Lei 12.711/12, que reorientou todo o Sistema Federal de Ensino Superior — universidades e seus colégios de aplicação e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia —, admitia que 50% das vagas destinadas à ação afirmativa fossem alcançadas em até quatro anos. Ainda, a mencionada lei, ao se tornar obrigatória para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e referência para todas as demais instituições de ensino superior, deslocava o debate, pois os recortes centrais no desenho da política estavam assentados na renda e no tipo de estabelecimento no qual a trajetória escolar havia se realizado. A dimensão étnico-racial foi deslocada para um plano secundário.

A segunda década: raça, classe e ensino superior

Ainda que, formalmente, a segunda década de incidência de políticas de ação afirmativa no ensino superior tenha se iniciado com sanção da Lei 12.711/2012, parece-nos que as definições dos contornos da legislação ocorreram no período anterior. Há alguns elementos na realidade política e jurídica a partir de 2010 que podem auxiliar na compreensão dos contornos da chamada "Lei de Cotas". Entre os elementos dessas realidades, ganham destaque: a) a aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial* (*Lei n. 12.288*, 2010); b) a clivagem — ao que parece a partir da imprensa escrita — a favor das chamadas "cotas sociais"; e c) a audiência pública no Supremo Tribunal Federal em diálogo com a sociedade civil em função do questionamento apresentado por partido político às iniciativas da UnB e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) ao implementar cotas de caráter étnico-racial e o voto do relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186 – Distrito Federal (STF, 2012).

Como já foi dito, para a implementação das políticas de ação afirmativa, incluindo a modalidade cotas para negros e indígenas, confluíram processos mais abrangentes: as demandas do Congresso do Negro Brasileiro no ano de 1950 e o Brasil ter se tornado signatário das "teses de Durban". Evidentemente que, nesse meio século que separa esses eventos, há uma conjuntura nacional cuja tensão foi escalando ao longo do período. A entrada em cena

dos "novos movimentos sociais"[2], alguns deles já com muita experiência acumulada dentro e fora do país, complexifica esse cenário de reivindicações crescentes por reconhecimento e luta em prol do restabelecimento das prerrogativas institucionais subtraídas pelo golpe cívico-empresarial-militar de 1964.

Destaque-se que as negociações para a aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial* estavam paralisadas há alguns anos e foi somente com a retirada do instituto de cotas para negros da redação original que as condições institucionais se mostraram politicamente palatáveis à sanção do *Estatuto*. No caso em tela, as negociações políticas foram muito específicas, pois menções às políticas de ação afirmativa aparecem em vários capítulos, incluindo referências às mulheres negras.

O trecho que segue alude, em alguma medida, a tensões, dilemas, avanços e recuos que marcaram a aprovação da mencionada legislação desde que o projeto de lei houvera sido aprovado pelo Senado Federal ainda em 2005. As articulações acerca da tramitação e aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial*, de acordo com Santos *et al.* (2011, p. 47) se deram de modo não completamente satisfatório, visto que

> *... deve-se lembrar que a primeira versão do parecer daquele relator, de 16 de julho de 2008, ao Projeto de Lei n. 6.264/2005 mantinha, entre outros fatores: (a) uma técnica de implementação de ação afirmativa, o sistema de cotas, para que negros ingressem nas universidades, no mercado de trabalho (quer na área pública ou privada), com ênfase nos programas televisivos, no cinema e na publicidade ou na mídia imagética. . . . Um ano e dois meses depois da primeira versão, após debates e constantes ataques ao Estatuto. . . . o deputado Antônio Roberto PV/MG apresentou a sua última versão de parecer ao projeto, em 9 de setembro de 2009, na qual foram suprimidas todas as proposições supracitadas, entre outros direitos a que a população negra brasileira teria direito.*

Entre 2005 e 2010, ano de aprovação da Lei 12.288/2010, que corresponde ao *Estatuto da Igualdade Racial*, os debates estavam submetidos à lógica e às pressões exercidas pelo Movimento Negro, que conseguira algum espaço institucional nas pautas defendidas. O formato final do *Estatuto* não correspondia integralmente às reivindicações, porém sua aprovação implicou avanços no intrincado tabuleiro político no qual estavam — e estão — inseridas as relações raciais no Brasil.

Em um editorial datado de 2010 do jornal *O Globo* (Vieira, 2016), que, mais uma vez, se posicionava de forma contrária à adoção de políticas afirmativas sensíveis à raça, pode-se encontrar uma clivagem responsável por certa guinada nos rumos da gestão das políticas afirmativas no Brasil. Apesar da manutenção das posições críticas e contrárias a essas políticas, o editorial "deixava escapar" pelas entrelinhas uma nova posição no debate. Buscando aperfeiçoar o argumento: a "novidade" não residia na defesa do acesso às universidades por parte de egressos dos sistemas públicos de educação ou por parte da população pobre.

[2] "Novos movimentos sociais" são os que surgiram como uma resposta a diversas questões sociais, políticas e econômicas. Eles se caracterizam por serem ações coletivas organizadas que visam influenciar a dinâmica social, seja para conservar ou mudar a realidade existente. Movimentos reivindicativos, "identitários" e ambientalistas são alguns exemplos.

A "novidade [que] veio dar à praia" (Gil *et al.*, 1986) residia no editorial. Constituindo-se como uma das mais destacadas manifestações do pensamento conservador brasileiro, os editoriais do jornal *O Globo* quase sempre esteve alinhados ao conservadorismo e, em alguns momentos, ao pensamento antidemocrático e retrógrado, como exemplificam as edições relacionadas à ditadura cívico-militar-empresarial que se instalou no Brasil a partir de 1964.

Naquelas entrelinhas do editorial de 2010, talvez pela primeira vez, havia uma manifestação em prol das políticas afirmativas, mas desde que fossem contemplados por esta política pública o recorte e a inserção socioeconômica do futuro cotista. Esse posicionamento não era em nada desprezível; na verdade, refletia um emblemático avanço no interior do pensamento conservador brasileiro. Admitir que o consagrado instituto das ações afirmativas para "hipossuficientes"[3] e egressos das redes públicas de educação básica parecia ser algo inimaginável no início do século XXI.

De alguma maneira, essa manifestação editorialista, que em muito se aproximava das tensões envolvendo a aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial*, ascendeu ao debate público, tornando-se uma das posições de maior visibilidade no interior do pensamento conservador. Não eram as únicas compreensões que pavimentavam "caminhos convergentes" (Paula e Heringer, 2009) e, simultaneamente, díspares do pensamento social negro.

O voto do eminente ministro relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional n. 186 – Distrito Federal, submetido ao plenário do Supremo Tribunal Federal, dirimia questões de ordem normativa em termos da constitucionalidade das políticas de ação afirmativa voltadas para sujeitos negros e indígenas.

Em 2011, um partido político ingressara na Suprema Corte contestando, nos termos da constituição vigente, a validade do uso de políticas de ação afirmativa para ingresso de negros e indígenas na UnB. O voto que se vinculava à audiência pública realizada em 2010 informava às partes e à sociedade brasileira que aquele debate havia chegado ao tribunal, cuja prerrogativa é a interpretação e defesa do consagrado no texto constitucional. Portanto, o voto submetido ao plenário da Suprema Corte, sendo acatado ou não, encerraria as polêmicas jurídico-constitucionais. Logo nas páginas iniciais do voto proferido, essa condição é explicitada nos seguintes termos:

> *... à questão relativa às ações afirmativas insere-se entre os temas clássicos do controle de constitucionalidade, aqui e alhures, sendo de toda a conveniência que a controvérsia exposta nesta ação seja definitivamente resolvida por esta Suprema Corte, de maneira a colocar fim a uma controvérsia que já se arrasta, sem solução definitiva, por várias décadas nas distintas instâncias jurisdicionais do País (STF, 2010, p. 3).*

O desfecho dessa história é conhecido pela sociedade brasileira. O voto submetido ao plenário da mais Alta Corte da República do Brasil resultou na manifestação, por unanimidade dos presentes, pela constitucionalidade da aplicação do Programa de Universidade de Brasília e,

[3] Com maior frequência na literatura especializada nos últimos anos, a hipossuficiência pode ser compreendida como indivíduos que se encontram em situações de desvantagem social ou econômica, o que dificulta e, no limite, os impede de acessar direitos básicos e serviços essenciais.

por conseguinte, para todas as políticas de ação afirmativa. Ainda que o processo tenha sido gerado a partir do caso específico de uma instituição federal de ensino superior, as consequências corroborariam a adesão do Brasil às "teses de Durban", quando o Estado Nacional se tornou signatário, comprometendo-se com a implementação de ações afirmativas no ensino superior, em concursos públicos no âmbito da União e no mercado de trabalho.

O que ocorreu na sequência foi a aprovação da "Lei de Cotas" no Sistema Federal de Ensino Superior (2012), para ingresso em concursos públicos federais (2014) e, pelo menos, uma ação relativamente ousada ação no mercado de trabalho (2020) — uma grande empresa do setor varejista foi pioneira na criação de um programa de *trainee* exclusivo para pessoas negras.

Os avanços parecem inegáveis. Entretanto, vale a pena destacar uma passagem do voto do ministro relator da Suprema Corte aprovado pelo plenário. Dissertando sobre o conceito, vigência, objetivos e sujeitos a serem contemplados pela política de ação afirmativa, o relator, ao estabelecer diálogos com instituições internacionais, teóricos reconhecidos mundialmente e formuladores de teorias sociais, destaca que:

> *[Ações afirmativas são] medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e as liberdades fundamentais… essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos em razão dos quais foram tomados (STF, 2012, p. 9, grifos nossos).*

Em trecho mais adiante, prossegue o magistrado:

> *Admitida, pois, a constitucionalidade: i) das políticas de ação afirmativa, ii) da utilização destas na seleção para o ingresso no ensino superior, especialmente nas escolas públicas, iii) do uso do critério étnico-racial por essas políticas e iv) da modalidade de reserva de vagas ou do estabelecimento de cotas, passo, então a examinar a necessária **modulação** desse entendimento, acentuando, em especial, a sua **natureza transitória** e a **necessidade de observância da proporcionalidade entre os meios empregados e os fins a serem alcançados** [...] Isto posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e prevêem* (sic) *a revisão periódica de seus resultados e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo **improcedente** esta ADPF (STF, 2012, pp. 44 e 47, grifos no original).*

Após uma década de muitas polêmicas, debates e rechaços, as políticas de ação afirmativa com recorte étnico-racial eram, finalmente, declaradas constitucionais e equiparadas, no campo dos direitos constitucionais, a outras políticas dessa natureza existentes desde pelo menos a década de 1940. A confluência desses três eventos — aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial*, clivagem no interior do pensamento conservador brasileiro e o julgamento improcedente da ADPF — parecia consagrar um "modelo" de políticas de

ação afirmativa para negros e indígenas assimilável pelos setores até então contrários a qualquer desenho institucional de ingresso de negros e indígenas nas universidades brasileiras.

A Lei 12.711/12 apresentou para a nação que modelo seria esse. Eram múltiplos e variados os programas de ação afirmativa nas universidades brasileiras entre 2002 e 2012. Aprovados, de um modo geral, por conselhos superiores e no marco da autonomia universitária e dos princípios democráticos pactuados em cada universidade, esses programas refletiam a correlação de forças existentes, seja na sociedade como um todo, seja no interior da instituição de ensino superior.

A Lei 12.711/12 padronizou os procedimentos adotando modelo único para todas as Ifes e passou a atuar como uma espécie de "efeito demonstração" para as demais universidades brasileiras, especialmente as públicas estaduais e municipais. Essa padronização assentava uma tese acerca do ingresso de cotistas — tese esta que encontra parte de suas raízes nos eventos apresentados brevemente. A "Lei de Cotas" alinhava-se à tese de que as dinâmicas étnico-raciais estariam subordinadas às socioeconômicas, pois o primeiro corte para os pretendentes às vagas disponibilizadas por essa legislação amalgamava o tipo de estabelecimento escolar associado com a renda familiar dos futuros cotistas.

Os princípios da igualdade — e não da diferença —, da transitoriedade e da proporcionalidade foram remetidos para o núcleo da legislação, que, a partir de 2012, passou a vigorar por uma década. Essa inflexão das bases normativas do modelo único da política de ação afirmativa foi — e ainda deve ser — celebrada. As estatísticas mais recentes demonstram os avanços decorrentes da "Lei de Cotas". Entretanto, pode-se ponderar que tais avanços tiveram como resultado prático uma espécie de contenção da agência negra, que, ao influenciar os rumos de políticas públicas no Brasil contemporâneo, havia questionado profundamente o cânone das Ciências Humanas e Sociais e, simultaneamente, apresentado interrogações ao pacto nacional, cuja expressão mais conhecida era a da subordinação e da assimilação da população negra à identidade nacional. Em síntese, a "Lei de Cotas" avança sem que possibilite críticas ao pacto nacional; e a igualdade tende a homogeneizar os indivíduos, mantendo, em outros patamares, o pacto da branquitude (Bento, 2022).

A terceira década: disputas em torno da agenda

Formalmente, a terceira década das políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras tem início com a aprovação da Lei 14.723/23, que prorrogou a política por uma década, ampliou os sujeitos de direito e passou a abranger a pós-graduação. Essa nova configuração do campo normativo revelou a existência de alguns obstáculos, pois a aprovação dessa nova legislação requereu a prorrogação da "Lei de Cotas" por aproximadamente um ano, visto que a Lei 12.711/12 expirava em 2022.

Essa configuração é o que está no corpo da lei. Com a prorrogação da vigência da Lei 12.711/12, por parte do Congresso Nacional para o ano de 2023, tem início, em termos normativos, a terceira década de incidência de políticas de ação afirmativa no ensino superior, considerando as iniciativas das universidades fluminenses. Um dos aspectos mais emblemáticos foi a influência exercida pela Portaria Normativa n.º 8 do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Pretende-se desenvolver, ainda que de maneira preliminar, a tese de que, entre 2012 e 2014, houve uma reação do pensamento conservador que conseguiu, ao menos até agora e parcialmente, circunscrever a potência

que se instalara com a implementação das cotas com recorte étnico-racial.

Os contornos legais e os impactos sociais, políticos e culturais da Lei 12.711/12 precisam ser analisados com mais profundidade. Entretanto, o estabelecimento hierárquico de recortes aos postulantes parecia indicar certo grau de contenção das demandas formuladas pelo Movimento Negro, o principal ator na proposição dessa agenda política.

Os graus de contenção eram visíveis quando o modelo proposto pela nova legislação passava a ser cotejado com a variedade de modelos existentes até 2012. De um modo geral, os modelos existentes até 2012 não determinavam, obrigatoriamente, a subordinação da variável raça a quaisquer outras, como renda e formato da administração do estabelecimento escolar. Essa subordinação que é explícita na chamada "Lei de Cotas" corresponde, em linhas gerais, à âncora do desenvolvimento capitalista que muito influenciou o pensamento social e sociológico brasileiro (Machado, 2019).

Se, nessa linha de raciocínio, a subsunção da raça à classe, nos termos da Lei 12.711/12, parecia se apresentar como contenção em relação aos modelos de implementação das políticas de ação afirmativa aprovados por conselhos superiores, a mais recente "Lei de Cotas" passara a incorporar uma espécie de circunscrição do alcance da política. Essa forma de circunscrever o alcance das cotas étnico-raciais explica, ao menos parcialmente, a ausência de debates públicos quando da prorrogação e aprovação da lei de 2023. Nada mais emblemático e ruidoso que o completo silêncio em torno da prorrogação das políticas de ação afirmativa por mais de dez anos.

Na renovação por mais uma década, a Lei 14.723/23 ampliou o alcance. O critério de renda se tornou mais abrangente ao reduzir as exigências anteriores. Aos sujeitos da política, somaram-se quilombolas e pessoas com deficiência, e a incidência alcançou a pós-graduação. Desse modo, tudo indica que as políticas de ação afirmativa se consolidaram não apenas no âmbito normativo ou da formulação de políticas públicas; na verdade, pode parecer que o tema se enraizou no seio da sociedade brasileira, o que explicaria um cenário completamente diverso se comparado à década anterior. A Lei 14.723/23 corresponderia à plena realização da agenda forjada pelo Movimento Negro a partir de 1978.

Nada mais enganoso que a conclusão anterior. Os dados consolidados das variáveis qualitativas — educação, saúde, trabalho, habitação, segurança pública etc. — do Censo Demográfico de 2022 indicam, apesar de alguns avanços, que a população negra permanece na base da pirâmide social e que o acesso aos bens públicos ainda requer muitos esforços para que a propalada igualdade de oportunidades se efetive na realidade nacional (IBGE, 2024). Se essas considerações são enganosas, de que forma é possível interpretar a ausência de polêmicas públicas — característica marcante da década anterior (2002/2012) — quando da sanção da Lei 14.723/23?

A questão, aparentemente simples, embute nela mesma muitas possibilidades de respostas. Uma hipótese, ainda em busca de maior densidade, será formulada visando estabelecer um diálogo crítico com a pergunta acerca da ausência de debates e polêmicas públicas a partir da "Nova Lei de Cotas". Em linhas gerais, o fundamento da hipótese é que as "Leis de Cotas" expressam tentativas de contenção e circunscrição da agência negra.

Amparada em Giddens (2003), a pesquisadora Elenilda Santos (2020) mobiliza o conceito de agência para problematizar a implementação da Lei 10.639/03, que tornou obrigatório o ensino de História e

Cultura Afro-brasileira e Africana em uma escola pública no interior de Mato Grosso. Santos (2020, p. 74) realiza o seguinte desenho com a intenção de possibilitar melhor compreensão do conceito:

> *Tendo em vista essa definição, a intencionalidade do agente não é negada, nem encarada como a característica principal da capacidade de agência. Mesmo que toda ação envolva uma intenção inicial, o seu resultado jamais pode ser explicado completamente por essa intenção, mas apenas quando se reconhece a interferência de consequências não intencionais. Por exemplo: quando um indivíduo em determinada ação tenciona um fim A e alcança um fim B, ele é um agente em relação ao fim B, pois participou de sua consecução, embora não intencionalmente. Já a agência coletiva dentro do sistema social desenvolvida por Giddens é resultado de presença maciça de organizações na sociedade, com relações fora das barreiras tradicionais, que permitem intersecção com diferentes ambientes, juntando com a pluralidade de participação de atores em diversas organizações, cria uma grande oportunidade para a agência coletiva e mudança. Desta forma, a estrutura não acaba com a agência por meio de uma força monolítica, mas a capacita por sua complexidade e contradição (grifos nossos).*

Se tomarmos por suposto que a agência do Movimento Negro está na base e foi responsável por uma das mais importantes guinadas da política pública em termos de relações raciais, novas possibilidades interpretativas se abrem para a compreensão do alcance das políticas afirmativas. Nesse diapasão, essas políticas deveriam ser promotoras da igualdade de oportunidades e, simultaneamente, reconhecedoras da diferença. O reconhecimento da diferença no interior dessa política agregaria outras complexidades além daquelas cujos liames se evidenciaram na relação entre as condições institucionais para a aprovação do *Estatuto da Igualdade Racial*, a clivagem em prol das "cotas sociais" e as manifestações do voto do ministro relator da ADPF 186.

O prisma da diferença "aplicado" às políticas de ação afirmativa integra um capítulo mais profundo no que tange à dinâmica das relações raciais e o pacto social erigido e consolidado a partir de 1930, quando a identidade nacional cumpre papel central. O olhar para as políticas de ação afirmativa a partir da diferença desloca as bases de uma identidade homogênea e de um pacto social hierarquizante. Talvez a melhor síntese do que se quer expressar aqui seja encontrada em Silvério e Trinidad (2012, p. 894), quando asseveram que:

> *. . . a questão de fundo no debate, desde as duas últimas décadas do século XX na sociedade brasileira, é sobre o lugar da diversidade e em que medida o seu reconhecimento tem contribuído para recriar a ordem social, cultural e política. Para o autor, a Constituição Federal de 1988 reflete uma transição sociopolítica de uma sociedade que se representava como homogênea (do ponto de vista étnico-racial), harmônica (do ponto de vista do ideal de nação) e cordial (do ponto de vista das relações entre os indivíduos e grupos), para uma sociedade que se pensa diversa e profundamente heterogênea (do ponto de vista étnico-racial), dissonante (do ponto de vista do ideal de nação) e conflituosa (do ponto de vista das relações entre os indivíduos e grupos) (grifos nossos).*

Os encaminhamentos realizados em prol da defesa das políticas de ação afirmativa são importantes e têm alterado o monocromatismo dos *campi* universitários que hoje se apresentam mais

diversos, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista étnico-racial. As políticas de ação afirmativa têm cumprido seu relevante papel, e isso é inconteste. Entretanto, o que se pretende problematizar não é a eficácia da política, que, independentemente da métrica usada, é exitosa.

A questão que se apresenta está relacionada à disputa em torno da agenda na formulação de políticas públicas educacionais, com especial atenção às políticas de ação afirmativa. Na primeira década, essa disputa foi mais explícita, como demonstram os dois manifestos enviados ao Supremo Tribunal Federal, que refletiram a intensidade do embate (Nascimento, s/d). Mas e nas décadas seguintes? A hipótese é de que, a partir de 2010/2012, outras formas foram desenvolvidas, e todas elas seguiram outros caminhos que não o debate público e aberto. Desenhavam-se outras estratégias. Para os anos entre 2012 e 2022, a de contenção; e a partir daí, a de circunscrição.

Para o período que corresponde à "Lei de Cotas", reconhece-se o importante avanço, pois a consagração do mecanismo que passou a assegurar metade das vagas nas Ifes para egressos das redes públicas de educação é algo inimaginável até poucos anos atrás. A agência do Movimento Negro impactava de maneira profunda a agenda da formulação das políticas públicas educacionais. Emblematicamente, esse avanço parecia estar revestido de uma estratégia de contenção da agência do Movimento Negro dessas últimas sete décadas. Ao subsumir a raça à classe, nos termos da Lei 12.711/12, os defensores do pacto nacional, erigido desde as primeiras décadas do século XX jogavam para um futuro indeterminado o debate em torno das dinâmicas das relações étnico-raciais no Brasil.

Esse modelo — de difícil contestação —, também fruto das muitas estratégias desenvolvidas pelo Movimento Negro desde, pelo menos, 1950, possibilitava destacados avanços na democratização do acesso ao ensino superior, sobretudo o público; porém, simultaneamente, mais uma vez lograva êxito no "adiamento" do reconhecimento do racismo como componente sistêmico e institucional da sociedade brasileira.

Desse ponto de vista, pode-se arriscar a hipótese de que o pensamento conservador reagia de uma maneira bastante inovadora, pois, ao admitir cotas para a população de baixa renda e para egressos das escolas públicas, redimensionava as polêmicas e contrariedades às políticas de ação afirmativa sensíveis à dimensão étnico-racial e buscava constranger, em termos políticos, o Movimento Negro e todos aqueles que se pautavam pelo princípio da diferença ao problematizar essas políticas. O lema "educar pela diferença para a promoção da igualdade" era deslocado para outro espaço político e simbólico, no qual a identidade nacional — e suas consequentes hierarquias étnico-raciais —, os pactos da branquitude e os sortilégios (e privilégios) da cor poderiam ser secundarizados no debate público. Consagrava-se o tripé "educação, diversidade, equidade" (Rodrigues e Abramowicz, 2013).

Essa busca pela contenção da agência do Movimento Negro implicou novas dimensões da agenda política, cujas disputas se complexificavam naquilo que aparentemente se tornava consenso no que se refere à educação superior no Brasil. Esses elementos que complexificaram a realidade, apresentando novos desafios às interpretações sociológicas, seja sobre as políticas de ação afirmativa, seja sobre a dinâmica das relações étnico-raciais no Brasil, ganham outro ingrediente amadurecido entre 2014 e 2018.

A Lei 12.990/14 passava a reservar 20% de vagas em concursos públicos

federais para a população negra[4], conforme classificação racial realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Gestão de Pessoas, passava a regulamentar procedimentos de heteroidentificação complementar, com a finalidade de complementar o preenchimento das vagas reservadas pela "Lei de Cotas" em concursos federais.

Desde o momento em que o Estado brasileiro se tornou signatário das "teses de Durban", vagas para sujeitos integrantes de grupos sociais subalternizados já eram identificadas em vários municípios e diversos estados brasileiros. Portanto, não havia muita novidade em relação a essa previsão nesses certames. A partir de 2014, a "novidade" foi que o compromisso do Estado Nacional com a agenda antirracista e de promoção da igualdade racial passou a ser implementado também em concursos federais. Entre 2014 e 2018, alguns experimentos normativos foram realizados até a estabilização da heteroidentificação fenotípica complementar à autodeclaração. De acordo com Ribeiro (2022, p. 218), o procedimento das bancas de heteroidentificação até pode trazer algum tipo de contribuição, porém o autor alerta sobre as consequências simplificadoras do debate sociológico ao ponderar que:

> *Circunscrever a identidade racial ao fenótipo racial é uma simplificação muito grande dos problemas oriundos da racialização que a sociedade brasileira produz, ou seja, a busca de um consenso subjetivo insere menos segurança jurídica apesar de produzir maior conformidade com as premissas acadêmicas sobre a construção de identidades culturais . . . Sobre o fenótipo residem as justificativas acadêmicas da raça como socialmente construída e sua contextualidade, encapsulada na normativa jurídica pela orientação de uma diversidade regional para a obtenção e ampliação do sucesso nas finalidades da política pública em questão. Essa preocupação constante com as três dimensões e os efeitos de analogia de umas sobre as outras, se retroalimentando em justificativas, gera a convicção de que os resultados em questão, no caso a Portaria n.º 4 de 2018, materializam a solução possível e satisfatória para a problemática da heteroidentificação fenotípica como procedimento. E, mais uma vez, Oracy Nogueira, o fenótipo e o preconceito de marca ressurgem como parte das justificativas para a heteroidentificação fenotípica.*

O que se pôde observar foi a consolidação, por intermédio de um amplo consenso político e teórico, do princípio da heteroidentificação fenotípica como procedimento que assegurava plena e totalmente a correspondência entre os sujeitos definidos pela ação afirmativa nos concursos públicos federais e os contemplados pela letra da lei. Buscavam-se instrumentos que garantissem, em larga medida, segurança jurídica à implementação das cotas no serviço público federal (Dias e Tavares Júnior, 2018).

Algumas questões passam a merecer atenção quando a segurança jurídica se torna uma das principais bases de sustentação do procedimento de heteroidentificação. Não raro, notícias de

[4] Modificada pela Lei 15.142/25. O percentual para negros foi ampliado para 30%.

jornais e pesquisas acadêmicas (Freitas e Sarmento, 2020) informavam à sociedade brasileira ocorrências que burlavam — por desinformação ou má-fé — o sistema de cotas, especialmente as direcionadas para a população negra. O que merece atenção é que até a aprovação da Lei 12.990/14, as (tentativas) de fraudes — nas universidades e concursos públicos municipais ou estaduais — não suscitaram, *lato sensu,* reações mais enérgica e contundente contra as práticas insidiosas que tendiam a "desmoralizar" politicamente a ação afirmativa.

Se os procedimentos complementares à autodeclaração de pretos e pardos fazia pleno sentido para uns, é razoável considerar que o processo de elaboração, gestação e amadurecimento da Portaria Normativa nº 4, de abril de 2018, contribuiu para limitar o alcance das cotas para pessoas negras.

Ao admitir cotas para negros em concursos públicos federais, a agência do Movimento Negro vai além do percentual estabelecido na legislação. Cotas em concursos públicos federais — diferentemente de cotas nas universidades e em concursos públicos de outras Unidades Federativas — resultariam, ao longo de algumas décadas, no fato de que o núcleo de formulação de todas as macropolíticas públicas, isto é, o Estado Nacional, passaria a ser influenciado por um conjunto de atores que, além do processo de intelectualização, seriam os responsáveis por influir ou mesmo definir os rumos das políticas nacionais. Em síntese, o Estado Nacional passaria a contar em seus quadros com sujeitos capazes de alterar as matrizes de formulação de políticas públicas, de repactuar as macrodiretrizes dessas mesmas políticas e, no limite, (re)manejar recursos orçamentários e financeiros do Estado Nacional.

Portanto, não há qualquer tipo de coincidência no retorno à raça sob o abrigo fenotípico. Recorrendo mais uma vez a Ribeiro (2022, p. 225), o autor argumenta com precisão acerca do imbróglio trazido à tona pelas bancas de heteroidentificação. Dessa forma,

> *O fechamento discursivo é fruto da afirmação categórica entre os preceitos "raça é uma construção social/cultural" e "o racismo brasileiro é de marca". A "marca", sobretudo o fenótipo, é um dado também de origem biológica, no mínimo, tanto quanto o genótipo; ambos não desaparecem a partir da afirmação, verdadeira, de que é a sociedade que atribui significado social de inferioridade a uma "marca". A isso, opõe-se o conceito de racialização como um discurso que fundamenta os meios pelos quais, em nossa cultura, a cor passa a receber o significado de raça, mas destacando que os processos de racialização ampliam os horizontes para muito além da relação raça e cor e, justamente por isso, ele é capaz de criar possibilidades para o novo, uma medida antifechamento discursivo, assim como corrobora o entendimento do par conceitual Natureza/Cultura, tão caro a essa distinção . . . . Cabe ainda destacarmos que a crítica que se constrói ao longo desse artigo é contra a essencialização da cor e da raça e, em momento algum deve ser lido como crítica às políticas de ação afirmativa. Trata-se, na verdade, do uso estratégico de Oracy Nogueira para justificar uma decisão política de tratar a raça em sua dimensão objetiva, especialmente o fenótipo, como fundamental para um procedimento técnico para definição dos sujeitos de direito negro da política afirmativa e, com isso, produzir segurança jurídica para as decisões institucionais, mas também, essencializar a categoria raça nas políticas afirmativas (grifos nossos).*

O que parece "escapar" à utilização estratégica da essencialização da raça

(Vale de Almeida, 2009) é que a política de ação afirmativa não responde única e exclusivamente às formas de diversidade, igualdade e equidade que, no limite, estabilizam o hegemônico e as hierarquias étnico-raciais. Deve-se ressaltar que há um potencial instalado na política de ação afirmativa, percebido há muito pela agência do Movimento Negro, que ultrapassa a segurança jurídica nos termos em que está normatizada. Se os procedimentos complementares à autodeclaração atribuíssem segurança jurídica à heteroidentificação fenotípica, muito provavelmente a frequência de processos judiciais não seria tão presente nos dias de hoje.

Candidaturas negras recusadas pelas comissões fenotípicas de heteroidentificação — nas universidades e concursos federais — têm resultado em crescentes demandas judiciais apresentadas por candidaturas de pessoas que se autodeclaravam negras, segundo seus próprios relatos. Se o princípio da autodeclaração não assegura a lisura dos pleitos, de acordo com o consenso forjado em torno da fenotipia, a segurança jurídica, por intermédio dos procedimentos complementares à autodeclaração, tem se mostrado insuficiente e contraditória em seu objetivo principal: garantir que os sujeitos contemplados pelas cotas sejam os de direito.

O Brasil é um país em que as tensões e conflitos sociais tendem a ser equacionados por pactos políticos que buscam alijar o protagonismo dos sujeitos subalternizados. Se essa angulação correspondeu à realidade da Abolição da Escravidão até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir de então os processos sociais e políticos talvez não consigam mais ser explicados por essa ênfase. A luta antirracista apresenta-se como um exemplo emblemático das complexidades que experimenta a sociedade brasileira desde então.

No início do século XVIII, um escravocrata cujas propriedades caribenhas ganhavam alguma notoriedade por uma suposta ausência de tensões fora convidado por outros escravocratas do Sul dos Estados Unidos para apresentar os métodos pelos quais conseguia manter certa "ordem" social naquele universo repleto de tensões raciais (Portal Geledés, 2012). Os termos da carta que se tornou um importante documento das desumanizadoras práticas coloniais, propunha e continha uma biotecnopolítica que não admitia ou projetava a agência daquela população. Nada mais enganoso como comprovado pelo protagonismo da população negra caribenha responsável pelos processos que culminaram na Revolução Haitiana (Duarte e Queiroz, 2016).

A inexistência, ou a baixa incidência, de vozes críticas no debate público quando da sanção da Lei 14.723/23, que alargou os horizontes da política de ação afirmativa, quis dizer algo de maneira muito sonora. Se, no passado recente, o pensamento sociológico conservador se viu acuado frente ao avanço da agenda e à consagração da agência negra; no período mais recente, esse pensamento conseguiu se rearticular, contribuindo para uma mudança dos rumos da política de ação afirmativa. Se as "cotas sociais" pareciam conter o avanço das demandas do Movimento Negro, as bancas fenotípicas de heteroidentificação contribuíram na busca de circunscrever a agenda política e a agência sociocultural.

A disputa em torno da agenda das políticas de ação afirmativa, a despeito do que se possa concluir, está apenas em seus capítulos iniciais. As potencialidades instaladas nessas políticas não estão restritas ao acesso e à permanência de negros e indígenas no ensino superior; na verdade, essas políticas também se inscrevem no conjunto de ações responsáveis pela desracialização da sociedade brasileira.

(In)Conclusões

Os Movimentos Negros sempre reivindicaram acesso à educação como uma das formas mais contundentes na luta antirracista. Irmandades religiosas, organizações culturais e partidos políticos, para mencionar alguns exemplos, sempre se pautaram pelo vínculo estreito entre a educação e o combate às práticas de discriminação racial no Brasil.

No Brasil, a segunda metade do século XX iniciou com a reivindicação de que a população negra fosse "pensionista" nas escolas públicas do Estado brasileiro, enquanto não se desenhasse uma política que assegurasse a essa população presença nesses espaços da educação formal.

O ressurgimento dos Movimentos Negros a partir de 1978 e a participação dessas agremiações no processo constituinte possibilitaram que a Constituição Federal de 1988 trouxesse alguns avanços no que se refere aos direitos de cidadania. A tipificação do crime de racismo e a possibilidade do reconhecimento da titularidade de terras quilombolas são outros exemplos que demonstram que a agência desses movimentos sociais foi eficaz para introduzir mudanças nos planos materiais e simbólicos no interior da sociedade brasileira.

Essas transformações geraram uma agenda política. Nas primeiras décadas do século XXI, foi no campo educacional que essa agenda impactou fortemente um arco de políticas públicas, com destaque para a educação. Seja pela alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pela Lei 10.639/03, seja pela formulação de políticas afirmativas incidentes no ensino superior, o que se observa é a robustez dessa agenda política.

As teses defendidas pela delegação brasileira na Conferência de Durban são o resultado de acúmulos culturais e sociais manifestos desde tempos pretéritos nas lutas políticas engendradas e protagonizadas pelos Movimentos Negros no Brasil. Ao estabelecer condições políticas para que o Estado Nacional se tornasse signatário das teses derivadas daquela conferência promovida pela Organização das Nações Unidas em 2001, em Durban, os Movimentos Negros aportavam contribuições que foram gestadas ao longo de décadas.

As polêmicas que se verificaram na primeira década da ação afirmativa recaíram sobre o recorte étnico-racial da política. Essa perspectiva permite matrizes interpretativas em outras bases que vão além daquelas ressaltadas ao longo daqueles anos. É importante lembrar que as políticas de ação afirmativa não se constituíam como novidades para a sociedade brasileira. Antes mesmo da segunda metade do século XX, políticas dessa natureza já eram realidade no interior desta sociedade.

Do capítulo de *Lei da Nacionalização do Trabalho*, que integra(va) a Consolidação das Leis do Trabalho (1943) à previsão constitucional de percentual de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos (1988), passando pelas cotas de gênero para obtenção do registro definitivo de partidos políticos (1997), as cotas e as políticas de ação afirmativa jamais foram fustigadas, até que trouxessem em seu bojo a real possibilidade de interrogar o pacto social erigido no início do século XX, a racialização de grupos subalternizados e a centralidade da identidade nacional.

Derrotadas em suas teses, as matrizes conservadoras do pensamento social brasileiro reagiram nos anos subsequentes. Inicialmente, foram exitosas na proposição de formas de contenção da agenda política que transformava a educação brasileira. Subsumir a raça à classe é uma perspectiva que está inserida nesse debate desde as décadas de 1950 e 1960. Nos tempos mais recentes, essa subsunção adquiriu ares de conservadorismo, pois buscava

de maneira explícita recolocar o debate em uma quadratura em que as tensões decorrentes das dinâmicas raciais não transbordassem para questionamentos das hierarquias raciais.

Ao perceber o avanço da agência negra quanto à configuração da composição político-administrativa do Estado Nacional após a aprovação da Lei 12.990/14, o conservadorismo do pensamento social brasileiro apostou em uma estratégia silenciosa. A ausência de manifestações críticas à Lei 14.723/23 está muito distante da possibilidade de aceitação dessas políticas e de seus recortes étnico-raciais. O forte consenso em torno das comissões fenotípicas de heteroidentificação tem cumprido o papel da circunscrição das políticas de ação afirmativa sensíveis sob o prisma étnico-racial.

O argumento da segurança jurídica já não consegue sustentar-se diante das frequentes e crescentes recusas por parte dessas comissões de candidaturas autodeclaradas negras. As recusas cumprem outro papel: o da manutenção das hierarquias étnico-raciais no Estado Nacional racializado.

O Termo de Ajuste de Conduta firmado entre uma Instituição Federal de Ensino Superior e o Ministério Público Federal de duas Unidades da Federação, mesmo sem a devida repercussão, demonstra o que se afirma. As manipulações na elaboração dos editais chegam ao patamar de haver (suspeitas de) fraudes em 30 de 32 concursos públicos realizados por essa instituição.

Longe de ser um caso esporádico ou pontual, essa situação é emblemática das disputas em torno da agenda política das políticas de ação afirmativa. No início da terceira década dessas políticas, nada está definido, nada é definitivo.

Referências

Autodeclarado. (2022). *Autodeclarado* [Filme]. Direção: Maurício Costa; Produção: Maurício Costa. Rio de Janeiro: Richard Brandes; Phil Miler Produções. Amazon Prime Video.

Bento, M. A. (2022). *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras.

Carvalho, J. J. (2005). Usos e abusos da antropologia em um contexto de tensão racial: o caso das cotas para negros na UnB. *Horizontes Antropológicos*, *11*(23), 237-246. https://doi.org/10.1590/S0104-71832005000100018

Carvalho, J. J. (2022). Cotas étnico-raciais e cotas epistêmicas: bases para uma antropologia antirracista e descolonizadora. *Mana*, *28*(3), 1-36. https://doi.org/10.1590/1678-49442022v28n3a0402

Dias, G. R. M.; Tavares Júnior, P. R. F. (2018). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS.

Duarte, E. C. P.; Queiroz, M. V. L. (2016). A Revolução Haitiana e o Atlântico Negro: o constitucionalismo em face do lado oculto da Modernidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, *49*, 10-42. https://doi.org/10.17808/des.49.680

Feres Júnior, J. *et al*. (Org.). (2018). *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Freitas, M.; Sarmento, R. (2020). As falas sobre a fraude: análise das notícias sobre casos de fraudes nas cotas raciais em universidades em Minas Gerais. *INEP*, *101*(258).

Giddens, A. (2003). *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

Gil, G. *et al*. (1986). A novidade. Selvagem. Recuperado de https://www.letras.mus.br/os-paralamas-do-sucesso/30124/.

IBGE. (2024). *Síntese de indicadores sociais*. Recuperado de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html

IPEAFRO. (2003). *Quilombo. Vida, problemas e aspirações do negro*. Recuperado de https://ipeafro.org.br/acervo-digital/leituras/ten-publicacoes/jornal-quilombo-no-01/

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996, 20 de dezembro). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da Republica.

Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003. (2003, 9 de janeiro). Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 11.645, de 10 de março de 2008. (2008, 10 de março). Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. (2010, 20 de julho) Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. (2012, 29 de agosto). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014. (2014, 9 de junho). Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 14.723, de 13 de novembro de 2023. (2023, 13 de novembro). Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Brasília, DF: Presidência da República.

Lei n. 15.142, de 3 de junho de 2025. (2025, 3 de junho). Brasília, DF: Presidência da República.

Lima, A. (2001). A legitimação do intelectual negro no meio acadêmico brasileiro: negação de inferioridade, confronto ou assimilação intelectual? *Afro-Ásia*, *25-26*.

Machado, D. B. (2019). *Florestan Fernandes: o debate da questão raça e classe revisitado* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES.

Ministério da Educação. (2004). *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana*. Brasília, DF: Ministério da Educação.

Morais, M. R. (2020). Raça, cultura e religião: os Congressos Afro-Brasileiros e a antropologia feita no Brasil nos anos 1930. *Encyclopédie Bérose des histoires de l'anthropologie*. Recuperado de https://www.berose.fr/article2169.html?lang=fr

Nascimento, A. (s.d.). Os manifestos, o debate público e a proposta de cotas. *Lugar Comum*, (23-24), 11-16.

Paula, M.; Heringer, R. (2009). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Henrich Böll Stiftung.

Pereira, C. L.; Sansone, L. (2007). *Projeto UNESCO no Brasil: textos críticos*. Salvador: EdUFBA.

Portal Geledés. (2012). A carta de Willie Lynch. *Geledés*. Recuperado de https://www.geledes.org.br/carta-de-willie-lynch/

Ribeiro, B. O. (2022). Um retorno a Oracy Nogueira? A heteroidentificação fenotípica nas políticas afirmativas. *Novos Olhares Sociais*, *5*(1), 205-228.

Rios, F. (2011). O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). *Lua Nova*, *85*, 41-79. https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000100003

Rodrigues, T. C.; Abramowicz, A. (2013). O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. *Educação e Pesquisa*, *39*(1), 15-30. https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100002

Santos, E. S. (2020). *Não alisa não: negritudes, identidades e o processo de implementação da Lei n. 10.639/03 na Escola Estadual Costa Marques, Araputanga-MT* (Dissertação de mestrado). Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, MT.

Santos, S. A. *et al*. (2011). *O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial: Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010*. Brasília, DF: INESC.

Silvério, V. R. (2012). *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCar.

Silvério, V. R.; Trinidad, C. T. (2012). Há algo de novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? *Educação e Sociedade*, *33*(120), 891-914. https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000300013

Supremo Tribunal Federal. (2009). Med. Caut. em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186-2. Distrito Federal. Recurso extraordinário 597.285. Recuperado de: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastfarquivo/anexo/adpf186.pdf

Supremo Tribunal Federal. (2010). Audiência Pública: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Recurso Extraordinário 597.285. Recuperado de: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoaudienciapublicaacaoafirmativa/anexo/notas_taquigraficas_audiencia_publica.pdf

Supremo Tribunal Federal. (2012). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Distrito Federal. Voto. Recuperado de https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf

Trapp, R. P. (2014). *A Conferência de Durban e o antirracismo no Brasil (1978-2001)* (Dissertação de mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

Vale de Almeida, M. (2009). Ser mas não ser, eis a questão: o problema persistente do essencialismo estratégico. *Working Paper CRIA*.

Vieira, P. A. S. (2016). *Para além das cotas: contribuições sociológicas para o estudo das ações afirmativas nas universidades brasileiras*. Jundiaí: Paco Editorial.

Weber, M. (2010). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Covilhã: LuSofia Press.

Recebido em 14/09/2025. Aprovado em 30/10/2025.

Licença CC BY-NC 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International – CC BY-NC 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio para fins não comerciais, desde que o trabalho original seja corretamente citado.