



Ações afirmativas no ensino superior: das experiências pioneiras aos desafios contemporâneos no contexto brasileiro¹

Caio Vinicius dos Santos Silva

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Doutorando em Educação

caiovds@gmail.com

Resumo: Este artigo teve como objetivo compreender os processos pioneiros de implantação das ações afirmativas em universidades públicas brasileiras e os desafios contemporâneos emergentes no decorrer da política. Sob uma abordagem metodológica qualitativa, foram consideradas legislações (nacionais e estaduais) e pesquisas acadêmicas acerca da temática, com foco nas trajetórias de instituições públicas. Analisou-se a implantação das cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), na Universidade do Estado da Bahia (Uneb), na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade Federal da Bahia (UFBA). A lei n. 12.711/2012, popularmente conhecida como Lei de Cotas, e a sua reformulação pela lei n. 14.723/2023 foram apreciadas, observando os avanços e limites. Os resultados encontrados apontam que, inicialmente, as cotas ingressaram ao ensino superior brasileiro por meio das universidades estaduais, atendendo às demandas dos movimentos negros. Os principais desafios contemporâneos encontrados referem-se às tentativas de fraudes nas cotas, a partir de autodeclarações falsas. Nesse campo, o surgimento das bancas de heteroidentificação aparecem como a alternativa mais adequada para combater os desvios das políticas afirmativas com recortes raciais.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Ensino superior. Processos históricos. Heteroidentificação. Fraude

Introdução

A democratização do ensino superior brasileiro configura-se como uma das principais pautas das políticas públicas educacionais. A garantia do direito à educação superior tem como base os movimentos sociais negros que, estruturados, reivindicaram a democratização do acesso às universidades públicas brasileiras (Gomes, 2017), a fim de reduzir, por meio da educação, as desigualdades socioeconômicas sofridas por essas camadas.

Nessa direção, especialmente nas décadas finais do século XX, sob o período de redemocratização do país, os grupos sociais marginalizados passaram a pleitear, de modo mais incisivo, ações efetivas do poder público de modo a promover intervenções que possibilitem

¹ O presente artigo foi realizado durante o Doutoramento do autor com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

a inserção de políticas inclusivas para negros (Cardoso, 2005). Compreendendo que o índice de estudantes negros e pobres nas instituições de ensino superior públicas brasileiras apresentava baixas frequências, evidenciava-se a “necessidade de promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência a fim de assegurar seu acesso a determinados bens” (Moehlecke, 2002, p. 200).

Conforme Guimarães (2003), o combate à discriminação racial era a pauta prioritária dos movimentos negros organizados. No entanto, é importante destacar que tais iniciativas eram obstaculizadas por uma compreensão equivocada das relações raciais brasileiras amplamente difundida no pós-abolição (e até os dias atuais): o mito da democracia racial. Tendo como um dos seus principais disseminadores Gilberto Freyre, o mito buscou construir a imagem de um país sem racismos em que, supostamente, negros e brancos viveriam em harmonia e/ou em igualdade de oportunidades, e os males da escravização haveriam sido eliminados por meio da miscigenação (Freyre, 2004).

No contraponto, os dados oficiais não demonstravam essa equidade. Um estudo feito por Carlos Hasenbalg sobre a escolarização na segunda metade do século XX, de acordo com o Censo Demográfico de 1950, mostraram um abismo nas trajetórias educacionais entre brancos e negros. No ensino superior, em especial, 97% dos detentores dos diplomas eram pessoas brancas (Hasenbalg, 2005).

É nesse contexto que Florestan Fernandes (2008) denuncia a ideia de democracia racial no Brasil como um mito, pois não se buscou resolver os conflitos raciais, mas mascará-los. Como consequência, não houve preparo nem oportunidades para a verdadeira inserção social da população negra no pós-abolição. Diante desse cenário, coletivos negros assumiram o compromisso de oferecer cursos pré-vestibulares gratuitos, buscando contribuir para uma maior presença negra nas universidades (Guimarães, 2003). Contudo, políticas públicas nesse campo eram urgentes.

Após uma agenda extensa de lutas e reivindicações, o Estado brasileiro reconheceu os efeitos do racismo no país, tornando-se signatário das iniciativas definidas na Conferência de Durban – África do Sul, em 2001 (Santos, 2012) que, dentre outras, defendeu a criação de políticas para ingresso ao ensino superior. Nesse contexto, entram em cena as chamadas Ações Afirmativas, ou seja, “medidas especiais e temporárias que buscam compensar um passado discriminatório, ao passo que objetivam acelerar o processo de igualdade com o alcance da igualdade substantiva por parte dos grupos vulneráveis como as minorias étnicas e raciais” (Santos, 2009, p. 54).

Neste artigo, o objetivo foi compreender os processos pioneiros de implantação de ações afirmativas em universidades públicas e os desafios contemporâneos emergentes no decorrer da política. Para tanto, foram selecionadas cinco instituições a saber: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal da Bahia (UFBA), considerando suas iniciativas precursoras no cenário nacional, bem como os impactos decorrentes na composição do ensino superior público. Ademais, analisam-se também os impactos das legislações federais acerca das cotas no país, como a lei n. 12.711/2012 e a sua recente reformulação pela lei n. 14.723/2023.

2 As experiências pioneiras de implantação de ações afirmativas no ensino superior

2.1 Cotas na UERJ e UENF

O registro de um programa de cotas no ensino superior brasileiro tem início somente na primeira década dos anos 2000, tendo destaques para a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Foi a partir da lei estadual n. 3.524/2000, que reservava 50% (cinquenta por cento) das vagas, por curso e turno, para estudantes egressos do ensino médio público municipal ou estadual, que as universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro passariam a adotar um sistema de cotas.

Essa legislação foi constantemente alterada. Por meio da lei Estadual n. 3.708/2001, estabeleceu-se uma cota mínima de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda² no preenchimento das vagas nos cursos de graduação da UERJ e UENF. Em 2003, uma nova mudança ocorreu na política de cotas do Rio de Janeiro. Através da lei estadual n. 4.151/2003, legitimou-se a reserva de vagas para pessoas com deficiência, além dos oriundos da escola pública e negros. A distribuição ficou definida em: 20% para egressos da escola pública; 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência (Rio de Janeiro, 2003).

No entanto, na literatura há um desacerto quanto ao início da prática da reserva de vagas nas universidades públicas fluminenses. Conforme os estudos de Queiroz e Santos (2006), tanto a UERJ quanto a UENF iniciaram o sistema de cotas em 2001. Já Daflon, Feres Júnior e Campos (2013) afirmam que o primeiro vestibular dessas instituições com reserva de

² Sabe-se que a população negra é composta por pretos e pardos. No entanto, nesse trecho, optou-se pela manutenção dos termos utilizados na referida legislação, pois será problematizado no tópico a seguir.

vagas ocorreu apenas em 2003. Essas inconsistências colocam sob suspeita o alegado pioneirismo dessas instituições.

De acordo com as investigações de Amaral (2006) em sua dissertação de Mestrado na UENF, as cotas passaram a ter vigência nas estaduais do Rio de Janeiro apenas no ano de 2003. Entender essas nuances é de extrema importância, pois, como vê-se a seguir, outra instituição estadual também disputa o pioneirismo das cotas no país. Sem a pretensão de definir qual universidade incorporou primeiro tais medidas, os diferentes contextos fazem perceber a efervescência do debate em torno das cotas em distintas regiões brasileiras, impulsionados, sobretudo, pelos movimentos negros disseminados em todo o país.

2.2 Cotas na UNEB

Na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), as ações afirmativas para ingresso de afrodescendentes ocorrem a partir de 2003. Nessa instituição, a iniciativa partiu de uma mobilização da comunidade universitária que se encontrava majoritariamente favorável à adesão às cotas (Santos, 2012). Logo de início, percebe-se uma diferença em relação ao ocorrido na UERJ e UENF, em que a decisão quanto ao sistema de reserva de vagas ocorreu por decisão externa às universidades, via força legal.

As deliberações foram divulgadas por meio da resolução n. 196/2002 do Conselho Universitário. No documento, a UNEB estabeleceu a cota mínima de 40% (quarenta por cento) das suas vagas para candidatos afrodescendentes (pretos e pardos), advindos da escola pública, no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação (UNEB, 2002). Diferente das universidades do Rio de Janeiro, a UNEB considera as pessoas pretas e pardas como componentes do conjunto afrodescendente, ou seja, população negra. Esses aspectos, para além de simples nomenclaturas, evidenciam concepções de raça e pertencimento que são elementos essenciais para a implantação de políticas com finalidades compensatórias.

Em 2007, em função da resolução n. 468/2007, a UNEB reformula o seu sistema de ingresso via cotas. A nova reserva se deu nas seguintes proporções: 40% (quarenta por cento) para candidatos negros e 5% (cinco por cento) para candidatos indígenas. Para concorrer por essa categoria de ingresso, tanto negros quanto indígenas deveriam informar sua condição no formulário de inscrição e serem egressos da escola pública, além de ter uma renda familiar igual ou inferior a dez salários mínimos.

No ano de 2009, a resolução n. 710/2009 altera novamente os critérios para a seleção de estudantes por meio das cotas na UNEB. A partir de então, os candidatos a ação afirmativa na universidade deveriam ter cursado todo o segundo ciclo do Ensino Fundamental e o Ensino Médio em escolas públicas e ter uma renda familiar inferior ou igual a quatro salários-mínimos.

A UNEB, assumindo o seu papel de instituição social, foi pioneira na reserva de cotas para a pós-graduação. Ainda que o sistema tenha sofrido diversas críticas e alguns enfrentamentos jurídicos que alegavam as cotas como métodos inconstitucionais, chegando a questionar o desenvolvimento intelectual da população negra, a academia permaneceu guerreando contra as desigualdades sociais e discriminação racial na Bahia e no Brasil.

2.3 Cotas na UnB

A primeira instituição de ensino superior federal do país a adotar em seu vestibular o sistema de reserva de vagas foi a Universidade de Brasília (UnB). De acordo a Queiroz e Santos (2006), foi em 1999 que a UnB elaborou a primeira proposta para a inclusão de negros. Conforme informa Belchior (2006), foram os professores José Jorge de Carvalho e Rita Lauro Segato, frente às demandas de inclusão racial promovidas pelos movimentos sociais em toda a Federação, responsáveis por encaminhar ao Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE) uma proposta para a inserção do sistema de cotas para negros e indígenas na UnB.

Em 2002, as discussões acerca da destinação de vagas para estudantes negros ganharam destaque na UnB. Nesse ano, o documento elaborado pelos professores foi incluído na pauta do CEPE para ser aprovada, posteriormente, no Plano de Metas para a Integração Social da instituição (Belchior, 2006). A proposta previa a reserva total de 20% (vinte por cento) das vagas da UnB a partir do primeiro semestre letivo de 2002. A universidade destinou essa quantidade de vagas para negros em todos os cursos. Quanto aos indígenas, o documento previa a retenção de 6 (seis) vagas por ano, alegando serem suficientes devido a quantidade de indígenas brasileiros aptos ao ensino superior (Carvalho; Segato, 2002).

A proposta apresentava como objetivo principal extinguir o problema da desigualdade e da exclusão racial no Brasil buscando subsidiar as formações da população negra que, mais adiante, poderiam contribuir mais diretamente na formulação de políticas públicas. Neste modelo de reserva de vagas proposto na UnB, os candidatos autodeclarados negros realizariam as provas do vestibular tradicional e do Programa de Avaliação Seriada

(PAS), assim como todos os demais concorrentes, e seriam aprovados apenas os candidatos que alcançassem a pontuação necessária. A única diferença é que apenas estudantes negros estariam disputando essas vagas.

O primeiro vestibular da Universidade de Brasília com base neste modelo de ação afirmativa ocorreu apenas no segundo semestre do ano de 2004 (Santos, 2013). Com a implantação deste sistema, a universidade instituiu o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE) que tinha como função principal verificar as informações registradas pelos vestibulandos cotistas. Os candidatos que optassem por concorrer às cotas deveriam passar por alguns procedimentos, a saber

- a) o candidato devia ser de cor preta ou parda, declarar-se negro e optar pelo sistema de cotas no momento da inscrição, **quando seria fotografado** e assinaria declaração específica relativa aos requisitos exigidos para concorrer pelo sistema;
- b) o pedido de inscrição e a foto, tirada no momento de inscrição, seriam **analisados por uma comissão que decidiria pela homologação ou não do pedido** e
- c) caso a inscrição não fosse homologada, o candidato tinha o direito de interpor recurso e estaria sujeito a ser convocado pela comissão para dirimir quaisquer dúvidas acerca de seu processo (Cardoso, 2008, p. 17-18, grifos nossos).

Diante desses procedimentos para verificação da autodeclaração racial dos candidatos, a UnB foi acusada de instituir um tribunal racial por autores e professores universitários, como Marcos Chor Maio e Ricardo Santos (2005). Como veremos, a UnB, ao adotar essas iniciativas de fiscalização da política, estava prevendo um dos maiores desafios contemporâneos das cotas: a fraude na autodeclaração racial.

2.4 Cotas na UFBA

Embora a Universidade de Brasília tenha sido a primeira instituição federal de Ensino Superior a adotar um sistema de cotas, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) merece destaque nesse contexto, tendo em vista o seu processo de implantação da política de cotas e quantidade de vagas destinadas aos grupos sociais marginalizados. Assim como nas demais regiões do país, as cotas foram conquistadas na UFBA a partir de lutas e reivindicações dos movimentos negros, que buscavam superar as desigualdades raciais no Brasil. Entretanto, na citada instituição, os coletivos tiveram influências mais diretas diante das medidas que vieram a ser tomadas (Silva; Almeida; Santos, 2025).

Na busca por uma educação superior democrática, os coletivos sociais negros na Bahia, desde a segunda metade do século XX, pressionavam à comunidade universitária da UFBA para a introdução de políticas afirmativas. Nesse sentido, entre as décadas de 1950 e 1960 introduziu-se, na universidade, o Centro de Estudos Afro-Orientais (Ceao). O Ceao, buscando atender às demandas e postulações dos movimentos, enviou diversas propostas de abertura para a discussão das Políticas de Ações Afirmativas à Reitoria da UFBA, objetivando a reserva de vagas para os negros, pobres e índios, mas todas sem êxito (Queiroz; Santos, 2006).

Nessa perspectiva, no ano de 1998, pela primeira vez, realizou-se uma pesquisa sobre a origem social e a autodeclaração da cor/raça com os candidatos e classificados no vestibular da UFBA, procurando conhecer o perfil dos aspirantes ao ensino superior (Almeida Filho *et al*, 2005). Como resultado, verificou-se que a UFBA não atendia somente as classes abastadas, indicando significativos índices relacionados à presença de negros (mais de 54% nos vestibulares de 2003 e 2004) e pobres candidatos ao vestibular. No entanto, a população negra ocupava predominantemente os cursos de baixo prestígio social, sendo menos de 30% nas escolas de Direito, Psicologia, Odontologia, Medicina e Arquitetura, por exemplo (Almeida Filho *et al*, 2005; Queiroz; Santos, 2006).

Dessa forma, percebendo a necessidade de verdadeiramente incluir as camadas marginalizadas da sociedade em todos os cursos de graduação da UFBA, em 2002, um grupo de estudantes (predominantemente negros), vinculados por meio do Diretório Central dos Estudantes (DCE), elaborou uma sugestão para a implantação do sistema de cotas na universidade (Silva; Almeida; Santos, 2025). A proposta do Programa de Ações Afirmativas dividia-se em quatro eixos: preparação do estudante, ingresso, permanência e pós-permanência (Brito, 2025). O documento foi enviado ao então reitor Heonir Rocha que solicitou ao Ceao que analisasse as postulações.

Enquanto não havia a aprovação das políticas afirmativas na UFBA, os protestos permaneciam ativos, chegando a ocupar a Reitoria da universidade (Brito, 2025). É no ano de 2004 que a Universidade Federal da Bahia adota oficialmente o sistema de cotas, embora o debate tenha se iniciado neste ambiente anos antes. As cotas na UFBA foram aplicadas, pela primeira vez, no vestibular de 2005. A reserva de vagas acontecia da seguinte maneira para candidatos que cursaram os três anos do Ensino Médio e mais um ano do Ensino Fundamental na rede pública de ensino:

A medida estabeleceu o percentual de 43,0% das vagas para todos os cursos, e tem um diferencial em relação à condição étnico-racial do estudante: 85,0%

dessa reserva, ou seja, 36,5% do total são direcionadas para os autodeclarados pretos e pardos, e 15,0% (6,5%) aos autodeclarados não negros (brancos e/ou amarelos). Um percentual de 2,0% é destinado aos indiodescendentes, e uma reserva de duas vagas extras, em cada curso, para índios aldeados e estudantes oriundos de comunidades quilombolas (Queiroz; Santos, 2013, p. 37).

Desse modo, a UFBA implantou um dos mais completos programas de ação afirmativa. O percentual definido, além de expressivo, foi integralmente adotado já no primeiro ano da universidade com cotas. Ademais, havia uma diversidade presente entre os sujeitos contemplados pela reserva de vagas na instituição, evidenciando o entendimento institucional – derivado dos movimentos negros – de que era necessário haver um compromisso com a diversidade.

3 A lei federal n. 12.711/2012 e a lei federal n. 14.723/2023

Diante de todas as lutas, reivindicações e manifestações sociais já mencionadas durante o processo de instauração das políticas afirmativas nas diversas universidades públicas brasileiras, o Estado, sob pressão de determinados setores da sociedade civil, como coletivos negros e comunidades acadêmicas, reconheceu a necessidade de uma política afirmativa de abrangência nacional. Conforme os estudos de Pereira (2017), até o ano de 2011, mais de 104 universidades públicas brasileiras, federais e estaduais, já haviam implantado algum sistema de reserva de vagas em seus processos de ingresso para negros, indígenas ou candidatos egressos da escola pública.

Nesse seguimento, no ano de 2012 houve um momento histórico para o percurso da Política de Ações Afirmativas no Brasil. Por meio da lei federal n. 12.711, sancionada pela então Presidenta da República Dilma Rousseff, foi regulamentado que todas as instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação reservassem, em cada processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Dentre essa reserva, a lei assegurava que 50% (cinquenta por cento) das vagas, ou seja, 25% (vinte e cinco por cento) do total, fossem destinadas aos candidatos com renda familiar igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita* (Brasil, 2012). Além disso, a legislação determinava que fossem preenchidas por candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas em proporção ao total de vagas no mínimo igual à

proporção respectiva desses grupos na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição. A lei também previu um prazo máximo de quatro anos para que as Instituições de Ensino Superior incorporassem tal regulamento, estabelecendo que sua revisão ocorreria em dez anos. No entanto, em 2022, ano previsto para essa avaliação, o Governo Federal estava conduzido sob uma orientação política de extrema-direita. Para eles, as cotas não são valiosas. Desse modo, a revisão das cotas ficou a cargo dos próprios pesquisadores do campo que assumiram a tarefa de evidenciar os desdobramentos da política (Campos; Lima, 2025).

Uma alteração foi realizada por meio da lei federal n. 13.409/2016, que acrescentou as pessoas com deficiência aos contemplados pelas cotas. No entanto, as mudanças mais efetivas decorrentes da avaliação da política ocorrem em 2023. Através da lei n. 14.723, destacam-se algumas alterações: a) candidatos optantes pelas cotas também concorrem em ampla concorrência, ampliando suas chances de ingresso; b) a política passa a ter um monitoramento anual e uma avaliação a cada dez anos; c) cotistas são prioridades em programas de auxílio estudantil; d) o critério de renda familiar foi reduzido para um salário-mínimo *per capita*; e e) implantação de cotas na pós-graduação (Brasil, 2023).

Nessa conjuntura, observa-se um refinamento na política afirmativa para, cada vez mais, aumentar o número de estudantes negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, seja no âmbito da graduação e, mais recentemente, na pós-graduação. A democratização das universidades e do ensino superior prescinde dessas iniciativas. Todavia, ainda existem desafios importantes para a efetivação das medidas.

4 Desafios contemporâneos das políticas de cotas

Na atualidade, um dos principais desafios das políticas de cotas tem sido garantir os objetivos da política. Em outras palavras, ainda há entraves para assegurar que as vagas reservadas sejam ocupadas pelos sujeitos de direito. Esse cenário é ainda mais complexo nas cotas com recortes étnico-raciais. No decorrer da política, foram identificadas recorrências de autodeclarações falsas e fraudes: pessoas brancas passaram a se declarar negras para usufruir das cotas (Santos, 2021).

A Lei de Cotas (lei n. 12.711/2012) definiu como critério a autodeclaração, tendo em vista o processo de ressignificação e valorização do sujeito negro. Não se imaginava, portanto, que pessoas brancas, de maneira intencional e criminosa, tentassem utilizar de um falso pertencimento negro para ocuparem os assentos universitários. Nesse contexto, mais uma

vez, os movimentos sociais negros, atentos e vigilantes, retornam à cena para reivindicar uma postura ativa das universidades, ou seja, a instauração de fiscalizações nos usos das cotas.

Como resultado, acompanha-se um crescente número de bancas de heteroidentificação nas universidades (Santos, 2021). Essas bancas ou comissões, assim como organizaram-se na UnB, buscam verificar se as pessoas autodeclaradas negras possuem fenótipos pretos e/ou pardos. Isto é, analisa se os candidatos possuem características físicas da comunidade negra, como cor da pele, textura do cabelo e demais traços como nariz e boca (Santos; Estevam, 2018).

Frente ao impedimento das constantes fraudes, o racismo resgata o mito da democracia racial, acusando novamente as universidades de instituírem tribunais raciais. Uma faceta mais atual dessa lógica racista é identificada quando pessoas fenotipicamente brancas alegam um pertencimento racial negro, sobretudo pardo, com base na ascendência familiar. Nesses casos, a suposta “parditude” tem dia e horário para aparecer: diante das bancas de heteroidentificação para tentar usurpar as cotas com recortes raciais. É urgente, político e ético uma postura ativa de combate a essas práticas.

5 Considerações finais

Como evidenciado no decorrer deste artigo, as políticas de cotas para negros são, acima de tudo, resultado das intensas lutas e reivindicações dos movimentos sociais negros em todo o país. A partir da atuação dos coletivos negros, estudantis ou não, as universidades passaram a implantar reservas de vagas para pretos e pardos egressos das escolas públicas. Nesse campo, destaca-se que as cotas universitárias ingressam no Brasil por meio de instituições estaduais, como é o caso da UNEB, da UERJ e da UENF, nos primeiros anos da década de 2000.

A consolidação das cotas em nível nacional ocorreu apenas por meio da lei federal n. 12.711/2012, impulsionada, sobretudo, pela ampla adesão das universidades que, com base em suas autonomias, instauraram o sistema. No entanto, a definição da autodeclaração como critério único possibilitou uma violação ao objetivo da política e as denúncias acerca de usos indevidos são cada vez mais frequentes. Desse modo, as bancas de heteroidentificação, com suas devidas ressalvas, tem se consolidado como a melhor alternativa para fiscalizar a política e garantir que as vagas reservadas sejam ocupadas por pessoas fenotipicamente negras (pretas e pardas).

Acredita-se vivenciar agora uma nova fase das cotas no Brasil. A partir da reformulação, com a lei n. 14.723/2023, as cotas possuirão novos alcances, como a pós-graduação. Neste texto, não buscou-se encerrar os debates. Ao contrário, impulsionar novas investigações para que os entraves e desafios sejam melhor compreendidos, especialmente a partir de pesquisas empíricas para que as realidades das instituições sejam evidenciadas. É preciso lembrar que as cotas são direitos historicamente conquistados e, desse modo, é dever de todos acompanhar e fiscalizar os seus usos. Assim, haverá condições para a construção de uma sociedade com menos desigualdades raciais.

Referências

ALMEIDA FILHO, Naomar de *et al.* **Ações afirmativas na universidade pública:** o caso da UFBA. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 2005.

AMARAL, Shirlena Campos de Souza. **O acesso do negro às instituições de ensino superior e a política de cotas:** possibilidades e limites a partir do caso UENF. 2006. 244 f.. Dissertação [Mestrado em Políticas Sociais] - Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BAHIA. UNEB. CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. Resolução n. 196, de 18 de julho de 2002. Estabelece e aprova o sistema de quotas para população afro-descendente, oriunda de escolas públicas, no preenchimento de vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação e dá outras providências. **Lex: Diário Oficial do Estado.** Bahia, 2002.

BAHIA. UNEB. Resolução nº 468, de 10 de agosto de 2007. Aprova a reformulação no sistema de reservas de vagas para negros e indígenas e dá outras providências. **Lex: Diário Oficial do Estado.** Bahia, 2007.

BAHIA. UNEB. Resolução nº 710, de 31 de julho de 2009. Altera as alíneas “a” e “b” do Artigo 4º da Resolução CONSU n.º 468/2007. **Lex: Diário Oficial do Estado.** Bahia, 2009.

BELCHIOR, Ernandes Barboza. **Não deixando a cor passar em branco:** o processo de implementação de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília. 2006. 123f.. Dissertação [Mestrado em Sociologia] – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 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 e de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2016, p. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 14.723, de 13 de novembro de 2023. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 nov. 2023, p. 5. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRITO, Yuri Santos de. Linha do tempo das ações afirmativas na UFBA. In: CAMPOS, L. A.; LIMA, M. (Orgs.). **O impacto das cotas**. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2025.

CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia (Orgs.). **O impacto das cotas**. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2025.

CARDOSO, Claudete Batista. **Efeitos da política de cotas na Universidade de Brasília: uma análise do rendimento e da evasão**. 2008. 123f.. Dissertação [Mestrado em Educação] - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008.

CARDOSO, Nádia. **Movimento Negro pós-70: a educação como arma contra o racismo**. Dissertação [Mestrado em Educação e Contemporaneidade]. Universidade Estadual da Bahia, 2005.

CARVALHO, José Jorge de; SEGATO, Laura. **Uma proposta de cotas e ouvidoria para a Universidade de Brasília**. Brasília, 2002.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**. v. 43, n. 148, p. 302-327, jan. /abr. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 49. ed. São Paulo: Global, 2004.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos na luta por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 247-268, mar. 2003.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 181-214, jan/jun 2005.

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

PEREIRA, Sheila Regina dos Santos. **Determinantes da equidade no ensino superior:** uma análise da variabilidade dos resultados do Enade no desempenho de cotistas e não cotistas. Tese [Doutorado em Educação] – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2017.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. O impacto das cotas na Universidade Federal da Bahia (2004-2012). In: SANTOS, Jocélio Teles dos. (Org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras**. Salvador: CEAO, 2013.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 717-737, out. 2006.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 3.524, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providencias. **Lex:** Governo do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 3.708, de 09 de novembro de 2001. Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à universidade do Estado do Rio de Janeiro e à universidade estadual do norte fluminense, e dá outras providências. **Lex:** Governo do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 4151, de 04 de setembro de 2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. **Lex:** Governo do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à lei das cotas. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012.

SANTOS, Adilson Pereira dos; ESTEVAM, Vanessa da Silva. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: COPENE, 10, 2018, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: ABPN, v. 2, p. 01-14, 2018.
SANTOS, Dyane Brito Reis. **Para além das cotas:** a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa. 2009. Tese [Doutorado em Educação] – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2009.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações afirmativas na educação pública superior brasileira:** o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília. Providence: Brown University, 2013.

SANTOS, Sales Augusto dos. Comissões de Heteroidentificação Étnico Racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? **O Social em Questão** - Ano XXIV, n. 50, maio-ago. 2021.

SILVA, Caio Vinicius dos Santos; ALMEIDA, Gabriel Swahili Sales de; SANTOS, Jéssica Caroline Gouveia. O percurso da política de cotas na UFBA: implantação, acesso e desempenho acadêmico. **Educação em Análise**, Londrina, v. 10, p. 1–21, 2025.

Affirmative actions in higher education: from pioneering experiences to contemporary challenges in the brazilian context

Abstract: This article aimed to understand the pioneering processes of implementing affirmative actions in Brazilian public universities and the emerging contemporary challenges throughout the policy's development. Under a qualitative methodological approach, legislation (national and state-level) and academic research on the subject were considered, with a focus on the trajectories of public institutions. The implementation of quotas at the State University of Rio de Janeiro (UERJ), the State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), the State University of Bahia (UNEB), the University of Brasília (UnB), and the Federal University of Bahia (UFBA) was analyzed. Law 12.711/2012, popularly known as the Quota Law, and its reformulation by Law 14.723/2023 were examined by observing their advances and limitations. The findings indicate that, initially, quotas entered Brazilian higher education through state universities, responding to the demands of Black movements. The main contemporary challenges identified refer to attempts at fraud in the quota system, particularly through false self-declarations. In this regard, the establishment of verification committees emerges as the most appropriate alternative to counter deviations in affirmative policies with racial criteria.

Keywords: Affirmative Actions; Higher Education; Historical Processes; Heteroidentification; Fraud.

Acciones afirmativas en la educación superior: de las experiencias pioneras a los desafíos contemporáneos en el contexto brasileño

Resumen: Este artículo tuvo como objetivo comprender los procesos pioneros de implementación de las acciones afirmativas en universidades públicas brasileñas y los desafíos contemporáneos que emergen en el transcurso de dicha política. Bajo un enfoque metodológico cualitativo, se consideraron legislaciones (nacionales y estatales) e investigaciones académicas sobre la temática, con énfasis en las trayectorias de instituciones públicas. Se analizó la implementación de las cuotas en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), en la Universidad Estatal del Norte Fluminense (UENF), en la Universidad del Estado de Bahía (UNEB), en la Universidad de Brasilia (UnB) y en la Universidad Federal de Bahía (UFBA). La Ley 12.711/2012, conocida popularmente como Ley de Cuotas, y su reformulación mediante la Ley 14.723/2023 fueron examinadas atendiendo a los avances y límites. Los resultados encontrados señalan que, inicialmente, las cuotas ingresaron en la educación superior brasileña a través de las universidades estatales, respondiendo a las demandas de los movimientos negros. Los principales desafíos contemporáneos identificados se refieren a los intentos de fraude en las cuotas, a partir de autodeclaraciones falsas. En este ámbito, la creación de comités de verificación aparece como la alternativa más adecuada para combatir las desviaciones de las políticas afirmativas con recortes raciales.

Palabras clave: Acciones afirmativas. Educación superior. Procesos históricos. Heteroidentificación.

Recebido: 30 agosto 2025

Aprovado: 05 novembro 2025