


Ações afirmativas na educação superior: redistribuição, reconhecimento e representação em disputaⁱ

Andréia da Silva Quintanilha Sousaⁱⁱ

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Rio Grande do Norte – RN, Brasil

lattes.cnpq.br/9086814725183565

 orcid.org/0000-0002-4540-4020


andrea.quintanilha@ufrn.br

Emanuelle Lourenço do Nascimentoⁱⁱⁱ

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Rio Grande do Norte – RN, Brasil

lattes.cnpq.br/5231197287830215

 <https://orcid.org/0000-0003-4830-8971>


emanuelleln@gmail.com

 @percursos_revista

 /revpercursos

Para citar artigo:

SOUZA, Andréia da Silva Quintanilha; NASCIMENTO, Emanuelle Lourenço do. Ações afirmativas na educação superior: redistribuição, reconhecimento e representação em disputa. *PerCursos*, Florianópolis, v. 27, e0203, 2026.

 <http://dx.doi.org/10.5965/19847246272026e0203>



Ações afirmativas na educação superior: redistribuição, reconhecimento e representação em disputa

Resumo

Este artigo analisa a trajetória das políticas de ações afirmativas no Brasil, situando seus marcos históricos e normativos, em especial a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, e suas revisões recentes. Partindo do referencial simbólico do Sankofa, que evoca a necessidade de olhar para o passado a fim de construir o presente e o futuro, o texto recupera o papel do Movimento Negro, de intelectuais e de atores sociais diversos na luta pela democratização da educação superior e pela consolidação das ações afirmativas como política de Estado. O objetivo central é compreender os avanços, limites e tensões dessas políticas na graduação e na pós-graduação, problematizando seu potencial emancipatório frente ao racismo e às desigualdades persistentes. Metodologicamente, o estudo articula a teoria da justiça social tridimensional de Nancy Fraser – redistribuição, reconhecimento e representação – com a abordagem cognitiva de políticas públicas (Muller; Surel) e a análise crítica do discurso (Fairclough; van Dijk). Essa tríade teórico-metodológica permite examinar tanto a formulação normativa e os enquadramentos cognitivos que estruturam a política de cotas quanto os discursos hegemônicos e contra-hegemônicos que disputam sua legitimidade. Os resultados evidenciam que, embora as ações afirmativas tenham ampliado significativamente o acesso de estudantes negros, indígenas e de baixa renda às universidades, persistem desafios relacionados à permanência, à descolonização dos currículos, à ampliação da representatividade docente e ao fortalecimento da pós-graduação. Conclui-se que tais políticas, longe de constituírem concessão, configuram-se como direito histórico e horizonte de justiça social, fundamentais para a democratização da universidade e da sociedade brasileira.

Palavras-chave: ações afirmativas; educação superior; justiça social.

Affirmative action in higher education: redistribution, recognition, and representation in dispute

Abstract

This article analyzes the trajectory of affirmative action policies in Brazil, highlighting their historical and normative milestones, especially Law No. 12.711/2012, known as the Quota Law, and its recent revisions. Drawing on the symbolic reference of Sankofa, which evokes the need to look to the past in order to build the present and the future, the paper revisits the role of the Black Movement, intellectuals, and diverse social actors in the struggle for the democratization of higher education and the consolidation of affirmative action as a state policy. Its main objective is to understand the advances, limits, and tensions of these policies in undergraduate and graduate education, while examining their emancipatory potential in the face of structural racism and persistent inequalities. Methodologically, the study combines Nancy Fraser's three-dimensional theory of social justice — redistribution, recognition, and representation — with the cognitive approach to public policy (Muller and Surel) and critical discourse analysis (Fairclough and van Dijk). This theoretical-methodological framework makes it possible to examine both the normative design and the cognitive frames that structure the quota policies, as well as the hegemonic and counter-hegemonic discourses that dispute their legitimacy. The findings show that, although affirmative action policies have significantly expanded the access of Black, Indigenous, and low-income students to universities, challenges remain regarding student retention, the decolonization of curricula, the expansion of faculty diversity, and the strengthening of graduate education. The article concludes that such policies, far from being concessions, constitute a historical right and a horizon of social justice, essential to the democratization of universities and Brazilian society.

Keywords: affirmative action; higher education; social justice.

1 Sankofa e as políticas de ações afirmativas: olhar para trás para avançar

O ideograma Sankofa compõe o sistema de escrita do povo acã (Akan), da África Ocidental, principalmente de Gana e da Costa do Marfim, que significa o “ato de buscar no passado aquilo que é essencial para construir o presente e o futuro” ou “voltar e apanhar de novo aquilo que ficou para trás” (Nascimento, 2008). A figura 1 representa esse conteúdo epistemológico simbólico, em que a cabeça do pássaro voltada para trás expressa que “sempre podemos retomar e apanhar aquilo que ficou para trás. Sempre podemos retificar nossos erros, aprendendo com o passado para construir o presente e o futuro” (Nascimento, 2008, p. 38).

Figura 1 – Sankofa



Fonte: nascimento (2008, p.38).

Inspiradas(os) por essa filosofia, buscamos neste artigo revisitar o passado não como nostalgia, mas como estratégia para a justiça. Sankofa nos convida a reconstituir histórias, culturas e identidades silenciadas; a valorizar saberes linguísticos, tecnológicos, filosóficos, matemáticos, médicos, astronômicos e artístico-culturais; a lembrar atores sociais, ideias, valores e crenças – para que possamos avançar com consciência, dignidade e igualdade.

Reivindicar a história dos ancestrais africanos é romper com o silêncio imposto e afirmar a identidade.

Nesse sentido, ao analisarmos as políticas públicas das ações afirmativas como uma resposta concreta às desigualdades raciais históricas, configurando-se como direito e cidadania, não como concessão, tampouco compreendendo o racismo como um fenômeno relativo apenas à cor da pele, pois, como afirma Nascimento (2008, p. 30), tal entendimento

escamoteia a sua natureza mais profunda, que reside na tentativa de desarticular um grupo humano por meio da negação de sua própria existência e de sua personalidade coletiva. Reduzir o africano e seus descendentes à condição de “negros”, identificados apenas pela epiderme, retira deles o referencial histórico e cultural próprio. Assim, sua própria condição humana é roubada.

Em outras palavras, “a tomada de consciência de uma comunidade histórica”, que foram “vítimas da inferiorização e negação da humanidade pelo mundo ocidental”, deve ser vista como “afirmação e construção de uma solidariedade entre as vítimas”. Ou seja, “convocar a todos os herdeiros dessa condição para se engajarem no combate para reabilitar os valores de suas civilizações destruídas e culturas negadas”, tendo como fim “reconstruir positivamente sua identidade” (Munanga, 2009, p. 20). Munanga está escrevendo para o caso específico da comunidade negra, mas a dimensão do reconhecimento dos grupos desumanizados é uma das ações necessárias para quem luta por justiça social.

Nesse sentido, ao analisarmos as ações afirmativas expressas na Lei nº 12.711/2012 –sancionada em 29 de agosto de 2012, alterada pela Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023 –, notamos que provocaram transformações significativas no acesso às universidades públicas. Ao reservar vagas para estudantes de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, a medida ampliou a diversidade dentro das instituições.

Contudo, até a Lei nº 12.711 ser sancionada em 29 de agosto de 2012, temos uma longa trajetória de lutas, do Movimento Negro e de outros movimentos sociais.

Este artigo busca recuperar a construção do quadro normativo dessa política pública à luz da perspectiva da justiça social tridimensional proposta por Nancy Fraser. Tal

abordagem exige articular redistribuição, reconhecimento e representação, compreendendo que as políticas afirmativas não se limitam à ampliação de vagas ou à destinação de recursos. Elas também constituem instrumentos de enfrentamento do preconceito, de valorização de identidades historicamente marginalizadas e de garantia de voz efetiva aos sujeitos subalternizados (Fraser, 2002, 2024).

Associamos essa perspectiva à abordagem cognitiva de políticas públicas (Muller, 2018; Muller; Surel, 2002), que nos permite compreender as ações afirmativas como parte de um processo de construção de sentidos e enquadramentos cognitivos que orientam o “Estado em ação”. Em diálogo com a análise crítica do discurso (Fairclough, 2001; van Dijk, 2008), adotamos um referencial teórico-metodológico capaz de articular dimensões materiais, simbólicas e discursivas. Tal articulação possibilita analisar não apenas os marcos normativos e institucionais, mas também as disputas hegemônicas e contra-hegemônicas travadas por atores sociais nos espaços acadêmicos, políticos e midiáticos.

Nessa direção, dados os limites impostos a este artigo, apresentaremos:

1. Os marcos normativos das ações afirmativas, situando-os em sua historicidade e em meio aos tensionamentos entre projetos de sociedade em disputa;
2. O percurso da Lei nº 12.711/2012 à luz da justiça tridimensional e da Análise Crítica do Discurso (ACD).

Com esse percurso, pretendemos compreender as ações afirmativas não apenas como políticas educacionais, mas como arena de luta pela democratização da universidade, pela pluralização do conhecimento e pela efetivação da justiça social materializada no discurso.

Nesse passo, as ações afirmativas, compreendidas como políticas públicas, são as soluções encontradas para resolver o problema do acesso à educação superior de grupos marginalizados no sentido da reparação histórica mobilizada pelo Estado em ação.

Contudo, a tramitação da Lei e o seu formato final revelam que esse problema público (falta de representatividade de negros e indígenas) nas Instituições Federais de Educação Superior gera bastante conflito e tensões que, longe de terem acabado com a implementação da Lei nº 12.711/2012, ainda carecem de muitos desafios a serem

enfrentados. A seguir, veremos o percurso que essa legislação percorreu até ser sancionada, evidenciando os discursos, tensões, conflitos e contradições.

2 Os marcos normativos das ações afirmativas: a sua historicidade e as disputas políticas que os moldaram

A luta pela construção da cidadania plena das populações historicamente subalternizadas atravessa toda a história republicana brasileira. Nesse processo, destacam-se as ações e a produção de conhecimento construídas pelos movimentos sociais, educadores populares, artistas, intelectuais engajados na luta antirracista, bem como por núcleos de estudos localizados nas universidades públicas e privadas, sobretudo nas áreas das ciências sociais. Soma-se a isso a atuação de políticos eleitos, associações civis, fóruns de discussão e a realização de Conferências Nacionais e Internacionais que marcam a trajetória de resistência e de busca por emancipação e justiça social. Tais iniciativas conformam um campo plural de disputas e proposições que, ao longo das últimas décadas, consolidaram as condições para o reconhecimento das ações afirmativas como política pública no Brasil.

Se voltarmos o olhar para as questões étnico-raciais da população negra, observamos que, especialmente a partir das décadas de 1970 e 1980, o Movimento Negro ganha centralidade ao reivindicar não apenas o reconhecimento de sua história e cultura, mas também o pleno exercício da cidadania. Em outras palavras, consolidam-se lutas pela ampliação de políticas sociais, articuladas à especificidade étnico-racial: inserção do negro no mercado de trabalho, na política, na educação básica e superior; garantia do direito à saúde, à vida e à não violência; além da busca por igualdade social vinculada à superação do racismo estrutural. Esse período é marcado pela fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, que se torna referência nacional ao denunciar o mito da democracia racial e exigir do Estado brasileiro medidas efetivas de combate ao racismo (Domingues, 2007; Gonzalez; Hasenbalg, 1982; Munanga, 1999).

De fato, a partir dos anos 90, “o movimento negro percebe [...] a existência de um certo esgotamento dos conceitos e das práticas universais de igualdade, democracia e direitos humanos, mesmo quando estas diziam incorporar a raça” (Gomes, 2017, p. 106).

Gomes (2017, p. 106) aponta que é nesse momento de discussão da igualdade defendida pelos movimentos sociais, ao “relegar a raça um lugar secundário ou até mesmo ignorado”, que veremos a “luta mais específica do movimento negro demandando ações afirmativas”.

O Movimento Negro, ao enfatizar sua luta histórica por ações afirmativas no mercado de trabalho, passa a denunciar que “não basta apenas exaltar a existência de uma classe média negra (e branca) consumidora”. É preciso garantir direitos básicos de cidadania, pois o nível de pobreza da população brasileira, especialmente dos negros (pretos e partos), ainda demanda políticas específicas de correção de desigualdades raciais, haja vista que “as políticas universais não conseguem contemplar a raça de maneira como esta necessita” (Gomes, 2017, p. 113).

Gomes (2017, p. 121) ressalta que nos momentos em que as tensões se acirram, os saberes desestabilizadores produzidos pelos movimentos sociais e pelo Movimento Negro devem “incidir mais sobre o que nos une do que sobre o que nos separa”. A autora provoca os lutadores sociais a se unificarem em torno de inimigos comuns, que provocam o sofrimento humano, como o capitalismo global, as diferentes formas de opressão e discriminação, bem como a colonialidade do poder.

Portanto, a questão das políticas de ações afirmativas precisa, hoje mais do que nunca, ocupar lugar central nas agendas dos movimentos sociais, das universidades, dos órgãos governamentais e do parlamento. Atores sociais públicos e privados, individuais e coletivos, cuja cognição se orienta favoravelmente às políticas afirmativas, precisam se articular de forma estratégica e consciente. Como argumenta van Dijk (2008), tais políticas tocam, de maneira nuclear, a própria cultura política e as relações de poder, desafiando modelos mentais historicamente racistas que legitimaram a exclusão da população negra.

Ao voltarmos nosso olhar para as ações afirmativas de recorte étnico-racial nas universidades, reconhecemos seu potencial emancipatório: colocar jovens negros – oriundos da escola pública e de famílias com renda per capita de até 1,5 salário-mínimo – lado a lado com estudantes das classes mais abastadas, criando condições para a desconstrução da ideologia da democracia racial. No entanto, como alerta Gomes (2017,

p. 118), essa luta corre o risco de ser comprometida se não problematizarmos com mais profundidade a própria universidade pública brasileira enquanto instituição responsável pela produção do conhecimento.

É necessário, portanto, descolonizar currículos e epistemologias, repensar a distribuição das disciplinas, ampliar bolsas de pesquisa e permanência, assegurar a reserva de vagas em concursos públicos para negros, abrir concursos para docentes negros e aumentar o número de vagas em cursos e programas de pós-graduação (Gomes, 2017). Caso contrário, a permanência dos cotistas e seu acesso à pós-graduação poderão ser limitados pelas estruturas reguladoras, coloniais e conservadoras da própria universidade, reduzindo o alcance emancipatório da política de cotas.

Nesse sentido, é fundamental reafirmar que a luta pela efetivação e manutenção das ações afirmativas caminha em conjunto com a trajetória do Movimento Negro, em articulação com outros movimentos sociais, e se vale não apenas de ferramentas políticas, mas também de expressões artísticas e culturais. Nesse contexto, destaca-se a atuação de Abdias Nascimento, pioneiro na defesa das ações afirmativas no Brasil.

2.1 Os discursos dos atores sociais: Abdias Nascimento, a arte, a política e as ações afirmativas

Artista, político, intelectual e escritor, Abdias Nascimento fundou o Teatro Experimental do Negro (TEN)¹, em 1944, dando visibilidade à arte e à cultura afro-brasileira. Denunciou o racismo, o genocídio da população negra e defendeu tanto a criminalização da discriminação racial quanto a instituição do Dia da Consciência Negra.

¹ O Teatro Experimental do Negro (1944-1961), conforme descrito por Abdias do Nascimento, foi um movimento social construído por pessoas negras sob o “imperativo da organização da gente de cor, tendo em vista a elevação de seu nível cultural e seus valores individuais” (Nascimento, 1966, p. 78). O TEN caracteriza-se como um experimento psicossociológico de auto-organização do povo negro por meio da política, da arte e da cultura. Segundo Nascimento (1966, p. 79), “a massa dos homens de cor, de nível cultural e educacional normalmente baixo, jamais se organizou por efeito de programas abstratos. A gente negra sempre se organizou objetivamente, entretanto, sob o efeito de interesses religiosos ou apelos recreativos. Os terreiros e as escolas de samba são instituições negras de grande vitalidade e de raízes profundas, dir-se-ia, em virtude de sua teluricidade. O que devemos colher desta verificação é que só poderemos reunir em massa o povo de cor mediante a manipulação das sobrevivências paideumáticas subsistentes na sociedade brasileira e que se prendem às matrizes culturais africanas”.

Sua atuação inspirou políticas públicas voltadas à inclusão e à superação das desigualdades históricas.

Em 1984, como deputado federal (PDT-RJ), proferiu um discurso histórico na sessão comemorativa do 96º aniversário da abolição da escravatura:

A maneira perversa de o racismo brasileiro tornar invisível e inaudível uma população de cerca de 80 milhões de brasileiros é um fenômeno notável no mundo contemporâneo. [...] meus pronunciamentos e projetos de lei tratando desses problemas, consistentemente bloqueados pela muralha de silêncio, jamais têm a oportunidade de chegar até o público neles interessado (Nascimento, 1984).

Esse discurso, considerado um marco institucional da luta antirracista, permanece atual. Sua força está em evidenciar como o racismo brasileiro atua em múltiplos níveis:

- No texto, pelo uso de metáforas e recursos linguísticos que constroem um efeito de denúncia e resistência (Fairclough, 2001);
- Na cognição social, ao mostrar que o racismo estrutura modelos mentais que invisibilizam e silenciam milhões de pessoas (Van Dijk, 2008);
- Na prática social e institucional, ao revelar que o controle do discurso – quem pode falar e ser ouvido – constitui um mecanismo central do poder racializado.

De fato, o pensamento social brasileiro possui longa tradição no estudo da problemática racial, marcada por diferentes óticas e disputas de interpretação. Desde o pessimismo quanto à configuração racial miscigenada da sociedade brasileira, corrente entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX (Silvio Romero, Paulo Prado, Nina Rodrigues, entre outros), até a formulação de uma versão “idílica” das relações raciais, consubstanciada na pretensa democracia racial (Gilberto Freyre), encontra-se a expressão maior e mais duradoura dessa perspectiva (Carneiro, 2011, p. 16). Também se destacam as análises marxistas, ancoradas na tradição materialista dialética, em que as desigualdades raciais foram, em grande medida, subsumidas à questão de classe (Florestan Fernandes).

O ponto de inflexão nesse pensamento é introduzido por Carlos Hasenbalg, cuja obra inaugura uma nova leitura ao interpretar as desigualdades raciais sob a ótica de que o racismo e a discriminação devem ser considerados fatores explicativos autônomos (Carneiro, 2011, p. 17).

Essas duas concepções anteriores – o mito da democracia racial, que desracializa a sociedade e oculta desigualdades, e a leitura marxista que privilegia a luta de classes como chave explicativa das contradições sociais – acabam por relegar a questão racial a um segundo plano. Ambas minimizam e invisibilizam a intersecção entre redistribuição e reconhecimento e sequer tocam na dimensão da representação dos grupos historicamente marginalizados nos espaços de poder.

Com efeito, a magnitude da desigualdade racial no Brasil pode ser constatada através dos dados oficiais, como se observa a seguir.

2.2 O panorama demográfico e as implicações para as ações afirmativas

Os processos de auto e heteroidentificação de cor/raça no Brasil são complexos, resguardando correspondência com os desafios da nossa própria construção sócio-histórica como povo, processo marcado essencialmente pelo colonialismo e a exploração. Essa complexidade se expressa historicamente no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos movimentos dialéticos de classificação e reclassificação das categorias raciais.

A classificação é preferencialmente fenotípica e “se baseia em um sistema combinado de cor da pele, traços corporais (formato do nariz, lábios, tipo e cor de cabelo) e origem regional” (Piza; Rosemberg, 2016, p. 102). A terminologia racial aplicada nos censos corresponde às determinações macro e microestruturais que vão condicionar as declarações dos respondentes.

Atualmente, os dados do IBGE abordam cinco categorias – brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. Salienta-se que as categorias pardo e indígena foram as últimas a serem introduzidas, a primeira no ano de 1950 e a segunda no ano de 1991.

A complexidade dessas definições no contexto discursivo evidencia-se em razão do descompasso entre os conceitos “nativos” (categorias que têm sentido nas práticas discursivas cotidianas) e os conceitos “analíticos” (categorias que permitem a análise de um conjunto de fenômenos) (Guimarães, 2003). No Brasil, profusão de definições e discursos sobre cor/raça desenvolve-se segundo território, gênero, idade, escolaridade etc. dos sujeitos, com variações de acordo com contextos históricos, sociais e políticos. Nesse sentido, os dados dos Censos Demográficos de 2010 e 2022 evidenciam transformações importantes.

O quadro 1 apresenta a porcentagem e o quantitativo da população brasileira por cor e raça no ano de 2010:

Quadro 1 - População brasileira por cor/raça (2010)

Cor/Raça	População	%
Amarelos	2.084.288	1,09
Branco	91.051.649	47,73
Indígenas	817.963	0,42
Pardos	82.277.333	43,13
Pretos	14.517.961	7,61
Não declarado	6.605	0,02
Total	190.755.799	100

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

O Censo 2010 mostra que a população de negros (pretos e pardos) compõe o maior grupo, 50,74% (96.795.294) da população, com 43,13% (82.277.333) de pardos e 7,61% (14.517.961) de pretos. O segundo grupo mais populoso é o de brancos, com 47,73% (91.051.649) da população. Os demais grupos, amarelos, indígenas e não declarados, perfazem respectivamente 1,09% (2.084.288), 0,42% (817.963) e 0,02% (6.605) da população. Importante lembrar que esse recorte é baseado na autodeclaração e tem implicações para políticas afirmativas que usam a identificação étnico-racial.

Por sua vez, o quadro 2 dispõe a porcentagem e o quantitativo da população brasileira por cor e raça no ano de 2022, fornecendo um importante arcabouço comparativo para análise.

Quadro2 – População brasileira por cor/raça (2022)

Cor/Raça	População	%
Amarelos	850.130	0,41
Branco	88.252.121	43,45
Indígenas	1.227.642	0,60
Pardos	92.083.286	45,34
Pretos	20.656.458	10,17
Não declarado	11.119	0,03
Total	203.080.756	100

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023).

Em 2010, os negros (pretos e pardos) já constituíam a maioria da população, representando 50,74% do total. Em 2022, esse percentual aumentou para 55,51%. Em comparação com os resultados de 2010, o Censo de 2022 apresenta um crescimento expressivo do número de autodeclarados pretos (de 7,61% para 10,17%), pardos (de 43,13% para 45,34%) e indígenas (de 0,42% para 0,60%). Ao passo que se reduziu a proporção de brancos (de 47,73% para 43,45%) e amarelos (de 1,09% para 0,41%). Essa mudança indica não apenas uma maioria demográfica consolidada, mas também uma alteração na consciência étnico-racial da população brasileira na medida em que cada vez mais pessoas afirmam sua identidade negra e indígena.

Como demonstram Piza e Rosemberg (2016, p. 123), “o pertencimento racial não constitui um dado imutável na vida das pessoas. É possível esperar ou pelo menos levantar como hipótese que, na trajetória de vida das pessoas, haja mudanças no processo de autoclassificação de cor”. As autoras defendem que diferentes critérios podem influenciar a hetero e autodeclaração, inclusive outras variáveis demográficas, como idade e gênero. Contudo, quando observamos os níveis de escolarização, evidencia-se uma discrepância significativa: apesar de serem maioria demográfica, pretos e pardos continuam sub-representados nos níveis mais altos de educação, especialmente na graduação e na pós-graduação.

No quadro 3, apresentamos, para fins de análise, o quantitativo de pessoas que frequentavam a educação superior, em nível de graduação, no Brasil no ano de 2022.

Quadro 3 – Pessoas que frequentavam a graduação segundo os grupos idade e cor/raça no Brasil (2022)

Cor/Raça	Graduação		
	18 a 24 anos	25 anos ou mais	Total
Total	3.136.885	3.146.618	6.283.503
Branca	1.733.225	1.604.348	3.337.573
Preta	240.031	330.887	570.918
Amarela	22.393	21.729	44.122
Parda	1.131.270	1.176.126	2.307.396
Indígena	9.211	12.920	22.130

Fonte: IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023).

No quadro 3, observa-se que no Brasil, do total de estudantes em cursos de graduação, isto é, 6.283.503, cerca de 3.337.573 eram estudantes brancos, ou seja, 53,14% do total. Os demais grupos perfazem as seguintes porcentagens: 9,09% de pretos (570.918), 0,70% de amarelos (44.122), 36,73% de pardos (2.307.396) e 0,35% de indígenas (22.130). Apesar de contemplarem mais de 50% da população, os negros representam apenas 45,82% dos estudantes de graduação.

No quadro 4, Pessoas com formação em nível de Pós-Graduação segundo sexo e cor/raça no Brasil (2022), analisa-se o quantitativo de especialistas, mestres e doutores.

Quadro 4 – Pessoas com formação em nível de Pós-Graduação segundo sexo e cor/raça no Brasil (2022)

Cor/Raça	Pós-Graduação								
	Especialização			Mestrado			Doutorado		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Total	333.105	575.755	908.860	96.437	127.767	224.204	53.962	64.362	118.324
Branca	191.772	326.911	518.682	57.371	76.632	134.003	34.215	42.284	76.499
Preta	29.877	51.193	81.070	9.602	11.814	21.416	4.329	4.727	9.056
Amarela	2.757	3.973	6.730	903	1.125	2.027	495	587	1.083
Parda	107.682	192.008	299.689	28.226	37.771	65.997	14.751	16.582	31.333
Indígena	937	1.547	2.484	336	413	749	148	182	330

Fonte: elaborado pelos autores a partir do questionário online aplicado com docentes, 2024.

Na Pós-Graduação, o acesso desigual ao ensino, em razão dos marcadores de cor/raça, ocorre nos diferentes níveis educacionais. Em nível de Especialização, incorre-se à seguinte distribuição: do total de 908.860 titulados, 57,06% (518.682) são brancos, 32,97% (299.689) são pardos, 8,91% (81.070) são pretos, 0,74 (6.730) são amarelos e 0,27% (2.484) são indígenas. Em nível de Mestrado, observa-se o total de 224.204 titulados, sendo: 59,76% (134.003) brancos, 29,44% (65.997) pardos, 9,55% (21.416) pretos, 0,90% (2.027) amarelos e 0,33% (749) indígenas. Em nível de Doutorado, são 118.324 titulados, com 64,63% (76.499) brancos, 26,49% (31.333) pardos, 7,65% (9.056) pretos, 0,91% (1.083) amarelos e 0,28% (330) indígenas. Destaca-se, portanto, que o percentual de brancos é significativamente maior na medida em que cresce o índice de escolaridade.

O hiato entre o perfil da população brasileira e o perfil dos estudantes de graduação e pós-graduação reforça a relevância das políticas de ações afirmativas na educação superior, não apenas como mecanismos de acesso, mas como estratégias de redistribuição, reconhecimento e representação (Fraser, 2024), indispensáveis para a democratização da educação no Brasil contemporâneo.

Com essa perspectiva, o próximo item apresenta uma análise da Lei nº 12.711/2012 à luz da teoria da justiça social tridimensional de Nancy Fraser, evidenciando como as dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação permitem compreender tanto os avanços quanto os limites e as tensões que ainda persistem na política de cotas brasileira.

3 Teoria da justiça social tridimensional de Nancy Fraser e a Lei n.º 12.711/2012

É no contexto do debate sobre as cotas por parte da sociedade que foi aprovada a Lei Federal n.º 12.711/2012, a qual estabelece normas para o ingresso em universidades federais e em instituições federais de ensino técnico de nível médio. Com a referida Lei, instituiu-se a obrigatoriedade da reserva de vagas em universidades e institutos federais para egressos de escolas públicas, estudantes de baixa renda e candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas (PPI).

Os resultados indicam que a Lei nº 12.711/2012 assegurou que a participação de estudantes que ingressaram nas universidades por meio do sistema de cotas apresentou um salto significativo, passando de 3,1% (2005) para 48,3% (2018) (Fonaprace, 2019).

Assim, não resta dúvida que a Lei nº 12.711/2012 representou um marco significativo no processo de inclusão de grupos historicamente marginalizados na educação superior pública brasileira. O ponto que mais desperta resistências, contudo, não é a reserva de vagas para estudantes de baixa renda ou oriundos de escolas públicas, mas o reconhecimento da necessidade de contemplar a população negra e indígena. Como observam Borges e Bernardino-Costa (2022, p. 3), é sintomático que grande parte dos 65 projetos de lei apresentados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal tenham como objetivo suprimir o caráter étnico-racial da política de cotas. Esse movimento revela não apenas a persistente negação do racismo no país, mas também uma estratégia de reduzir as ações afirmativas a um recorte exclusivamente socioeconômico, esvaziando seu potencial de justiça social numa perspectiva tridimensional.

Cabe salientar que, desde a sua sanção, a Lei nº 12.711/2012 passou por diversas alterações, destacando-se a Lei nº 13.409/2016 – que incluiu a reserva de vagas para Pessoas com Deficiência (PcDs); a Lei nº 14.723/2023 – que instituiu subcotas para quilombolas e ampliou o acesso de pretos, pardos, indígenas e PcDs em IFs de ensino médio e superior; e a Lei nº 14.945/2024 (Brasil, 2024a) – que orienta diretrizes para o ensino médio. Tais mudanças refletem as disputas sobre justiça social em diálogo com o referencial tridimensional de Nancy Fraser: redistribuição (partilha equitativa de recursos), reconhecimento (valorização de identidades e diferenças) e representação (igualdade de participação política) (Fraser, 2002, 2024).

Segundo Fraser (2002), frente às mutações provocadas pela globalização, as lutas por redistribuição, isto é, as lutas essencialmente econômicas e com viés de classe, foram substituídas pelas lutas por reconhecimento, ou seja, as lutas pela afirmação e por um posicionamento político das questões de gênero, raça, sexualidade, religião etc. A autora aponta para o que denomina como o “problema da substituição”: assumir apenas a redistribuição estrita ou o reconhecimento estrito seria um risco, pois significa trocar

“um economicismo truncado por um culturalismo igualmente truncado” (Fraser, 2002, p. 9).

Assim, o “problema da substituição” limita a efetividade das políticas públicas (Fraser, 2002). As proposições de Fraser (2002, 2024) apresentam importantes caminhos para a promoção e a análise de políticas públicas no capitalismo globalizado e neoliberal. A Lei de Cotas, em sua lógica, articula duas das três dimensões proposta por Fraser (2024): renda (redistribuição) e identidade étnico-racial e sociocultural (reconhecimento). A dimensão política, da representação, merece aperfeiçoamento e revisão, pois a operacionalização da Lei revela limites nessa articulação interdependente.

Os limites na articulação das diferentes dimensões da justiça social tridimensional na Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012) persistem, ainda que em meio às alterações e aos acréscimos realizados nos últimos anos. Nesse sentido, podemos observar esses aspectos a partir de uma análise das principais mudanças na redação desta legislação e na discussão sobre os seus sentidos políticos. Essas alterações transcorreram nos Artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, como modificações para o acesso à educação superior (graduação e pós-graduação) e ao ensino técnico de nível médio.

O Artigo 1º dispõe sobre o acréscimo da reserva de vagas em cursos de graduação para os estudantes das escolas comunitárias, com atuação na educação do campo, conveniadas com o poder público. Isto é, a partir da mudança na lei, os estudantes destas instituições são contabilizados como “egressos de escolas públicas”. A nova redação amplia as possibilidades de elegibilidade para os estudantes das escolas privadas sem fins lucrativos, com oferta de ensino médio em localidades rurais ou com atendimento predominante de populações do campo. Essa alteração impacta a concorrência por esta modalidade de cota, promovendo modificações nas notas de corte para os cursos.

Ademais, considerando que pelo menos 50% das vagas deverão ser destinadas para estudantes de escolas públicas ou de escolas comunitárias e que, neste bloco de 50%, estão inclusas as subcotas obrigatórias – renda (igual ou inferior a um salário mínimo), autodeclaração étnico-racial (pretos, pardos e indígenas), quilombolas e Pessoas com Deficiência (PcDs) –, com o reconhecimento das escolas comunitárias

conveniadas como escolas públicas, para fins de acesso às cotas, altera-se também a composição das subcotas, com maiores pressões internas. Na prática, o percentual da reserva de vagas segue o mesmo (50%), mas aumenta o número e muda a composição dos grupos que concorrem às ações afirmativas.

Assim, a inclusão deste segmento de estudantes na política de ações afirmativas promove desafios tanto no âmbito político e social, ao tensionar o acesso ao direito entre diferentes segmentos sociais, quanto no âmbito técnico e burocrático, considerando a necessidade de verificar as certificações das escolas e de aferir quais estudantes, de fato, se enquadram na política.

No parágrafo único do Artigo 1º e no § 1º do Artigo 4º, observa-se que redefine-se o critério de renda para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Anteriormente, o limite encontrava-se estabelecido em renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 (um salário mínimo e meio); já na nova redação, conforme análise comparativa da Lei nº 14.723/2023, passam a ser contemplados apenas os candidatos cuja renda familiar per capita seja igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo. Como consequência, infere-se uma redução no número de candidatos a essa subcota, resultando em um grupo com perfil socioeconômico mais homogêneo.

No Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta uma auditoria operacional na Lei de Cotas e destaca que sob o critério anterior de renda familiar, igual ou inferior a 1,5 (um salário mínimo e meio) per capita, o quantitativo de vagas é desproporcional em relação ao quantitativo de candidatos, impactando o atendimento desse público-alvo. De acordo com o TCU (2023, p. 59), “em decorrência da alta desigualdade de renda no país, o critério de renda atualmente existente no programa de cotas é muito abrangente, resultando em um critério socioeconômico mal focalizado”. Desse modo, a recente redefinição do estrato de renda elegível, a partir de um caráter mais restritivo, focaliza naqueles que estão em condições socioeconômicas mais vulneráveis. Outro efeito da alteração é equalizar o critério de renda com aquele estabelecido pela Lei n.º 14.914, de 3 de julho de 2024 (Brasil, 2024b), que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Os Artigos 3º e 5º foram alterados inicialmente pela Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), com a inclusão de subcotas de reserva de vagas para Pessoas com Deficiência e, posteriormente, pela Lei n.º 14.723, de 13 de novembro de 2023 (Brasil, 2023), com a inclusão de subcotas para quilombolas, respectivamente para o acesso à educação superior e ao ensino técnico de nível médio. Assim, há o reconhecimento de outras formas de desigualdade estrutural, além dos critérios de renda e autodeclaração étnico-racial. Também são observadas outras formas objetivas de discriminação e de exclusão social e educacional.

Vale salientar que a política de ações afirmativas se estrutura através de uma perspectiva interseccional, reconhecendo que estudantes que sofrem com múltiplas formas de exclusão social precisam de prioridade nos processos de reparação. No entanto, é necessário ressaltar que, ao aglutinar tantas especificidades em uma mesma política, sem o devido ajuste do percentual de reserva de vagas, incorre-se em uma inclusão parcial.

A concepção de inclusão parcial decorre do fato de que, com o aumento do número de grupos para concorrer às ações afirmativas, grupos social, econômica, política e culturalmente marginalizados participam indiretamente de uma concorrência por espaço, em dinâmicas de disputa intergrupos. Afinal, o mesmo número de vagas é dividido entre um número maior de grupos. A segmentação das vagas por grupo torna-se mais complexa, produzindo desafios para a efetivação da Lei de Cotas, com repercussões políticas e jurídicas.

O desafio da ocupação justa das vagas também insurge no conteúdo sobre a ocupação das vagas remanescentes. Na Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012), o § 1º do Artigo 3º e o parágrafo único do Artigo 5º dispõem sobre a ocupação das vagas remanescentes, respectivamente para a educação superior e para ensino técnico de nível médio, estabelecendo que essas vagas devem ser ocupadas pelos autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou por pessoas com deficiência e, na sequência, ocupadas por estudantes que realizaram o ensino médio ou o ensino fundamental em escola pública.

Essas mudanças organizam os critérios para o acesso e acentuam a relevância da análise interseccional das desigualdades sociais, analisando a redistribuição em conjunto com o reconhecimento. Para além das desigualdades socioeconômicas, a nova redação da lei compreende a necessidade de corrigir as desigualdades advindas da origem étnico-racial, cultural, territorial e identitária. Portanto, se anteriormente os estudantes de escola pública, independentemente de suas especificidades, eram elegíveis para as vagas remanescentes, atualmente a prioridade é dada para quem, dentro do espectro dos estudantes de escolas públicas, vivencia outras desigualdades.

Outras alterações na legislação podem ser observadas nos Artigos 6º e 7º e dizem respeito ao monitoramento e à avaliação das Ações Afirmativas. O Artigo 6º dispõe, conforme a Lei nº 14.723/2023, sobre a ampliação da função de acompanhamento e de avaliação da política para além do Ministério da Igualdade Social, responsabilizando também os ministérios que tratam da política indígena e indigenista, da promoção dos direitos humanos e da cidadania e da promoção de políticas públicas para a juventude. Já o Artigo 7º estabelece, de acordo com o texto legal, a necessidade da avaliação do cumprimento e da efetividade das Ações Afirmativas para o ingresso na educação superior e no ensino técnico de nível médio; nessa perspectiva analítica, a alteração contempla os diferentes segmentos focalizados pela política, incluindo as Pessoas com Deficiência, desde a Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), e os quilombolas, conforme previsto na redação atual da Lei nº 14.723/2023.

Ambos os Artigos, 6º e 7º tratam do monitoramento e da avaliação das Ações Afirmativas, estabelecendo responsabilidades essencialmente institucionais (dos ministérios), e secundarizam a participação política (dos movimentos sociais e da sociedade civil). Desse modo, são apresentados alguns limites no tocante à questão da representação. A atuação dos movimentos sociais (estudantil, negro, indígena etc.) mobilizou a construção da norma, mas sob o caráter de política de Estado, a Lei não elucida esta construção histórica ou trata da paridade de participação em si.

Além disso, o TCU (2023) denuncia que não há efetivo monitoramento e avaliação da política, o que produz o descumprimento de algumas exigências da legislação, como, por exemplo, dos percentuais de estudantes pretos, pardos, indígenas

e quilombolas e de Pessoas com Deficiência em consonância com os percentuais dessas populações, segundo o censo do IBGE – conforme os Artigos 3º e 5º (Brasil, 2012).

Igualmente, faz-se necessário padronizar os procedimentos que assegurem o cumprimento da política, como as bancas de heteroidentificação, que objetivam impedir a ocorrência de fraudes. Em suma, “a Lei 12.711/2012 estabelece expressamente a reserva de vagas a autodeclarados pretos, pardos e indígenas nas instituições federais de ensino, conjugada com critérios socioeconômicos, porém não estabeleceu normas de heteroidentificação” (TCU, 2023, p. 61).

Nesse sentido, destaca-se a proposição do procedimento de confirmação complementar à autodeclaração das pessoas pretas e pardas, estabelecida na Lei n.º 15.142, de 3 de junho de 2025 (Brasil, 2025), responsável pela reserva de vagas para pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas, no percentual de 30% das vagas oferecidas para cargos públicos em nível federal. No Artigo 3º da referida Lei, observa-se a necessidade da padronização das normas de heteroidentificação nacionalmente, com “a participação de especialistas com formação relacionada às relações étnicas e raciais e compreensão da política de cotas brasileira e que correspondam à diversidade racial e de gênero populacional” (Brasil, 2025).

A autodeclaração é a metodologia oficial de identificação utilizada no recenseamento do IBGE, permitindo que indivíduos se classifiquem como pretos, pardos, amarelos ou indígenas conforme sua autoidentificação. No entanto, o uso de bancas de heteroidentificação tem sido requerido diante de alegações de supostas fraudes, obrigando a verificação adicional após o ingresso em concursos públicos ou programas específicos, conforme orientações previstas na Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que foi alterada pela Portaria SGP/SEDGG/ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021. Essa portaria regulamenta o procedimento complementar à autodeclaração para fins de preenchimento de vagas reservadas a negros nos concursos públicos federais.

O TCU (2023) alerta para a necessidade de os ministérios responsáveis pelo monitoramento e avaliação estabelecerem metodologias para acompanhar a política,

assegurando a elaboração e divulgação de relatórios a respeito dos resultados da Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012). Instaurar equipes multidisciplinares, que contemplem especialistas nas temáticas sociais que as Ações Afirmativas abarcam, e assegurar a participação de representantes dos grupos contemplados pela política, garantindo espaço de voz e poder de decisão, são mecanismos que podem aprimorar a Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012).

Para assegurar o acesso, a permanência, o desempenho acadêmico e a diplomação dos estudantes beneficiados pelas ações afirmativas, é fundamental articular a Lei de Cotas com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), inicialmente instituído pelo Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010 (Brasil, 2010), e regulamentado em sua nova versão pela Lei n.º 14.914, de 2024.

Afinal, a democratização do acesso à educação superior só é possível se garantidas as condições para os estudantes cotistas permanecerem nas instituições federais e concluírem os cursos. Nesse sentido, a redistribuição, por meio de bolsas como o Programa Bolsa Permanência (PBP), assume relevância para traçar a trajetória dos estudantes cotistas, com efeitos cruciais para definir quais serão as taxas de retenção e evasão/desistência deste público (TCU, 2023).

No tocante aos acréscimos realizados à atual versão da Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Brasil, 2012), destacam-se aqueles instituídos pela Lei n.º 14.723, de 13 de novembro de 2023 (Brasil, 2023), nos Artigos 3º, 4º e 7º, além da inclusão dos Artigos 7º-A, 7º-B e 7º-C.

O § 2º do Artigo 3º e o § 2º do Artigo 4º estabelecem a possibilidade de que os candidatos possam, inicialmente, concorrer às vagas destinadas à ampla concorrência e, apenas se não atingirem a nota de corte nesta modalidade, aplicar a nota ao programa especial de ingresso correspondente à educação superior e ao ensino técnico de nível médio (Brasil, 2023). Essa modificação otimiza as chances de ingresso dos candidatos aptos às cotas, além de assumir um significativo efeito distributivo: maximiza o número de ingressantes advindos de escola pública, oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo per capita, pertencentes às populações de pretos, pardos e indígenas, de quilombolas e de pessoas com deficiência.

Verifica-se também uma função política e prática com o estabelecimento de um critério equitativo e igualitário para o ingresso: os candidatos concorrem conforme as suas condições, em ampla concorrência quando possível e em ações afirmativas quando necessário, atuando de modo preciso como mecanismo para corrigir as desigualdades estruturais.

A inclusão do parágrafo único no Artigo 7º determina que o Ministério da Educação (MEC) assuma a incumbência de divulgar, anualmente, um relatório com dados sobre o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários da Lei. Esse dispositivo representa um desafio para o MEC, considerando que, em consonância com o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo do TCU (2023, p. 61), “houve omissão do MEC no exercício de orientação, coordenação e controle das atividades das entidades vinculadas ao Ministério, bem como na expedição de instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”. Essa omissão se expressa, como apresentado anteriormente, na questão do procedimento de verificação da autodeclaração, que segue sem uma norma padrão em nível nacional para a educação de nível superior e técnica de nível médio.

O Artigo 7º-A dispõe que os estudantes cotistas que estejam em situação de vulnerabilidade social serão prioritários para as políticas de assistência estudantil, conforme a Lei nº 14.723/2023. Assim, a democratização do acesso à educação superior expandiu a demanda quanto à ampliação, consolidação e aprimoramento do Pnaes, exigindo das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) a elaboração de regulamentação específica, de acordo com a sua autonomia. A ausência de instrumentos para monitoramento e avaliação do Pnaes, entretanto, representa um obstáculo para aprimorar a política de assistência estudantil.

Conforme o documento do Acórdão n.º 2281, de 23 de outubro de 2024 (TCU, 2024, p. 6), Programas como o PROUNI, o REUNI e as políticas afirmativas “trouxeram desafios crescentes para a assistência estudantil, incluindo a necessidade de financiamento para ampliação da cobertura”. No que diz respeito ao Artigo 7º-A, o TCU (2024, p. 19) conclui que, considerando os dados do Censo da Educação Superior no ano de 2022, “os recursos do PNAES deveriam guardar forte correlação com a taxa de cotistas, não obstante haja outras variáveis para a seleção dos alunos beneficiários,

estabelecidos pelas IFES”. Isto é, ao contrário do que a legislação estabelece, há uma significativa discrepância entre o valor do orçamento disponível para cada matrícula de ingressante cotista para as diferentes IFES.

Além disso, o TCU (2024) demonstra que, considerando a relação entre o valor do orçamento aprovado na LOA 2024 (dotação inicial) e o valor atualizado de 2016 (dotação atual), houve uma redução de 16,69% do orçamento previsto para o PNAES. Essa redução pode ser fruto de diferentes causas, como “cortes devido a outras prioridades e o fato de haver projeções de orçamento incrementais, sem novas avaliações quanto ao público-alvo e quanto às necessidades de ampliação do orçamento” (TCU, 2024, p. 11). Para as IFES, os cortes orçamentários inviabilizam o atendimento pleno das solicitações realizadas pelos estudantes e impactam nos recursos de custeio para a complementação de despesas.

O Artigo 7º-B estabelece a ampliação das ações afirmativas nas IFES para além da graduação e do ensino técnico médio federal, ampliando seu escopo para a pós-graduação *stricto sensu*, conforme a Lei nº 14.723/2023. Essa adição à política de ações afirmativas predispõe a possibilidade de diversificação do perfil dos pesquisadores, reverberando qualitativamente na produção científica. Porém, salienta-se que a ênfase na “autonomia universitária” confere às IFES o papel de definir se, quando e como serão implementadas essas ações. Essa definição, por um lado, fortalece a governança institucional e reforça a necessidade de reconhecer as particularidades locais, mas, por outro lado, abre margem para formatos imprecisos de ações afirmativas, com a fragmentação das oportunidades para diferentes grupos, segundo sua localização territorial, e sem a definição de parâmetros mínimos e de caráter nacional, com sensíveis impactos também para o monitoramento e a avaliação.

Finalmente, a inclusão do Artigo 7º-C reforça a necessidade de regulamentação das ações afirmativas ao estabelecer que as cotas devem ser reguladas de acordo com dados populacionais atualizados pelo IBGE anualmente (Brasil, 2023). A adição reforça que a democratização do acesso só poderá ocorrer, efetivamente, desde que respeitadas as composições dos grupos elegíveis em cada estado. O cumprimento do Artigo é um dos fundamentos para que as ações afirmativas estejam sintonizadas com a dimensão do reconhecimento na perspectiva da justiça social.

4 Considerações finais

A partir da análise das mudanças realizadas na Lei de Cotas, é possível afirmar que as alterações e acréscimos ocorreram essencialmente no sentido do reconhecimento, sem, entretanto, ampliar a redistribuição e com caminhos ainda incipientes no âmbito da representação.

O reconhecimento decorre da ampliação do escopo dos grupos atendidos pela política e dos segmentos educacionais – inclusão dos candidatos advindos de escolas comunitárias do campo, dos quilombolas e das pessoas com deficiência na educação superior e no ensino técnico de nível médio –, bem como de candidatos pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em programas de pós-graduação *stricto sensu*. Essa mudança é relevante para a democratização do acesso, atendendo a segmentos populacionais vítimas de processos de desigualdade e exclusão sistemáticos, para os quais as ações afirmativas funcionam como elemento de reparação.

Outra problemática enfrentada pela política é a de conformar o “reconhecimento simbólico” na medida em que a inclusão de novos grupos não foi acompanhada pela ampliação do percentual das vagas e pela expansão da política de assistência estudantil, o que faz com que os diferentes grupos tenham que disputar entre si um espaço limitado. Para que o reconhecimento não seja apenas formal, precisa ser integrado à redistribuição e à representação.

No âmbito da redistribuição, não basta aumentar o reconhecimento de múltiplas identidades que carecem de ações afirmativas, é necessário também ampliar as possibilidades materiais de acesso. Ademais, apenas com a redefinição do orçamento para o financiamento da PNAES, a política de ações afirmativas poderá desempenhar papel categórico na democratização da educação superior: acesso, permanência, desempenho acadêmico e diplomação dos grupos histórica, cultural, territorial e socioeconomicamente vulneráveis. Sem a devida integração entre as políticas, corre-se o risco de evasão e esvaziamento do sentido da Lei.

Já sobre a representação, ainda é necessário avançar na participação política dos grupos beneficiados pela política no seu processo de monitoramento, avaliação e aprimoramento. Cabe aos grupos contemplados pela política exercerem o direito à

paridade de participação, controlando decisões que impactam seus próprios grupos. Para isso, a ação de especialistas e atores institucionais é basilar, mas insuficiente. A lógica de responsabilização hierárquica é radicalmente oposta à partilha coletiva de responsabilidade, sendo o exercício equitativo do poder um caminho para o empoderamento político de grupos vulneráveis.

A filosofia Sankofa nos mostra a importância de analisar a historicidade das lutas por ações afirmativas como um mecanismo para investir no aprimoramento dessa política pública, assegurando o melhor enquadramento dos beneficiários. Assim, na perspectiva de permanente movimento de reflexão e ação, promovemos a pergunta: “O que precisamos resgatar do passado para garantir o futuro das ações afirmativas?”

Referências

BORGES, A.; BERNARDINO-COSTA, J. Dessenhorizar a universidade: 10 anos da Lei 12.711, ação afirmativa e outras experiências. **Mana**: Estudos de Antropologia Social, [Rio de Janeiro], v. 28, n. 3, p. 1-20, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13409.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, que 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, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14723.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.914, de 3 de julho de 2024.** Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.945, de 31 de julho de 2024.** Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e altera outras leis correlatas. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14945-31-julho-2024-796017-publicacaooriginal-172512-pl.html>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 15.142, de 3 de junho de 2025.** Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% das vagas oferecidas nos concursos públicos e processos seletivos simplificados no âmbito da administração pública federal; revoga a Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15142-3-junho-2025-797545-publicacaooriginal-175549-pl.html>. Acesso em: 05 out. 2025

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2011.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FONAPRACE (BRASIL). **V pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das IFES** – 2018. Brasília, DF: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2019.

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [Coimbra], v. 63, p. 7-20, 2002.

FRASER, N. **Destinos do feminismo: do capitalismo administrado pelo estado à crise neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2024.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação.** Petrópolis: Vozes, 2017.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com "raça" em sociologia. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan./jun. 2003.

IBGE. **Censo demográfico 2010: população e domicílios – primeiros resultados.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

IBGE. **Censo demográfico 2022: população e domicílios – primeiros resultados.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: EDUCAT, 2002.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas.** Rio de Janeiro: EDUFF, 2018.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** Petrópolis: Vozes, 1999.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude: usos e sentidos.** São Paulo: Editora Contexto, 2009.

NASCIMENTO, Abdias. Espírito e fisionomia do teatro experimental do negro. *In*: NASCIMENTO, Abdias do (org.). **Teatro experimental do negro: testemunhos.** Rio de Janeiro: GRD, 1966. p. 78-81.

NASCIMENTO, Abdias. **Atuação como deputado:** – Abdias fala de seu mandato. [S. l.]: Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAFRO). 1984. Disponível em: http://www.abdias.com.br/atuacao_parlamentar/deputado_mandato.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. Sankofa: significado e intenções. *In*: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). **A matriz africana no mundo.** São Paulo: Selo Negro Edições, 2008. p. 29-54.

PIZA, Edith; ROSEMBERG, Fúlvia. Cor nos censos brasileiros. *In*: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (orgs.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2016. p. 102-137.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo (RePP):** 2023. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023.

Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/uploads/Relatorio_de_Politicas_e_Programas_de_Governo_2023_8e6549e70f.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2281, de 23 de outubro de 2024.**

Processo TC 017.513/2023-5 (Auditoria Operacional – Programa Nacional de Assistência Estudantil). Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2684498>. Acesso em: 5 out. 2025.

VAN DIJK, Teun A. **Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva.** São Paulo: Contexto, 2008.

ⁱ Artigo recebido em 15/10/2025
Artigo aprovado em 17/03/2026

Dossiê Temático: Ações Afirmativas na Pós-Graduação: evidências e perspectivas em disputa

Organizadores/as do Dossiê: Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel (UFMS); Prof. Dr. Anderson Teixeira Boanafina (Fundação Oswaldo Cruz-Fiocruz/Ministério da Saúde); Profa. Dra. Arthane Menezes Figueirêdo (UNIFAP); Prof. Dr. Cassiano Caon Amorim (UFJF).

Editores-Chefe: Profa. Dra. Renata Rogowski Pozzo (UDESC).

ⁱⁱ Contribuições da autora: conceituação; curadoria de dados; análise formal; aquisição de financiamento; investigação; metodologia; administração do projeto; recursos; supervisão; validação; escrita - rascunho original.

ⁱⁱⁱ Contribuições da autora: conceituação; investigação; metodologia; supervisão; visualização; escrita - análise e edição.