



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN  
FACULDADE DE DIREITO – FAD  
DEPARTAMENTO DE DIREITO – DED  
CURSO DE DIREITO**

**FRANCISCO CAVALCANTE DE SOUSA**

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR: UMA  
ANÁLISE JURÍDICA A PARTIR DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS NO  
NORDESTE**

**MOSSORÓ  
2023**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

**Catálogo da Publicação na Fonte.**  
**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

C376a Cavalcante de Sousa, Francisco  
Ações afirmativas para ingresso no Ensino Superior:  
Uma análise jurídica a partir das universidades estaduais. /  
Francisco Cavalcante de Sousa. - Mossoró/RN, 2023.  
81p.

Orientador(a): Prof. Dr. Lauro Gurgel de Brito.  
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do  
Estado do Rio Grande do Norte.

1. Ação afirmativa. 2. Direito à educação. 3. Ensino  
Superior. 4. Regulação. 5. Universidades estaduais. I.  
Gurgel de Brito, Lauro. II. Universidade do Estado do Rio  
Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

**FRANCISCO CAVALCANTE DE SOUSA**

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR: UMA  
ANÁLISE JURÍDICA A PARTIR DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS NO  
NORDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Lauro Gurgel de Brito**

MOSSORÓ

2023

**FRANCISCO CAVALCANTE DE SOUSA**

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR: UMA  
ANÁLISE JURÍDICA A PARTIR DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO  
NORDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em: 10 de abril de 2023.

**Banca Examinadora**

Lauro Gurgel de  
Brito:73648434420

Assinado de forma digital por Lauro  
Gurgel de Brito:73648434420  
Dados: 2023.04.11 19:42:03 -03'00'

**Prof. Dr. Lauro Gurgel de Brito (Orientador)**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

CINTIA SOUSA DE FREITAS  
Data: 11/04/2023 20:42:30-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof<sup>a</sup>. Me. Cintia Sousa de Freitas**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

Rosimeiry Florêncio  
de Queiroz Rodrigues

Assinado de forma digital por  
Rosimeiry Florêncio de Queiroz  
Rodrigues  
Dados: 2023.04.11 22:32:56 -03'00'

**Prof<sup>a</sup>. Me. Rosimeiry Florêncio de Queiroz Rodrigues**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

## RESUMO

Dentro das modalidades das ações afirmativas, figuram, com maior destaque, as cotas universitárias, utilizadas para oportunizar o ingresso em cursos de nível superior. Na última década, o tema das ações afirmativas no Ensino Superior ainda não foi aprofundado de maneira contínua no Brasil, de modo que a grande maioria dos autores e estudos explora o tema na sua instituição de estudo ou trabalho - cada um com suas peculiaridades, sem ter um olhar mais amplo e regionalizado sobre sua natureza e aplicação, inclusive, sobre seus critérios de validade e mecanismos em matéria de direito à educação. Neste trabalho, define-se como problema a ser investigado a seguinte questão: o conteúdo normativo de leis estaduais e resoluções universitárias que tratam sobre ações afirmativas para ingresso no Ensino Superior da região Nordeste cumprem os requisitos doutrinários que caracterizam a natureza jurídica de ação afirmativa. Para tanto, delimita-se como objetivos específicos: a) compreender a natureza jurídica das ações afirmativas para ingresso no Ensino Superior, bem como a doutrina sobre o tema; b) analisar o conteúdo legal das normativas que regulamentam as ações afirmativas nas universidades estaduais nordestinas; e, c) verificar o conteúdo das normas quanto a existência de seus critérios de validade. O trabalho apresenta natureza básica e exploratória e ancora-se no método hipotético-dedutivo, com abordagem quali-quantitativa e procedimentos bibliográfico e documental. Por meio da bibliografia selecionada e do recorte normativo pesquisado, constatou-se que o debate sobre as ações afirmativas é um tema relevante e polêmico na literatura, havendo diversas conceituações e caracterizações acerca deste instituto jurídico desde as primeiras experiências institucionais. A heterogeneidade de critérios e destinatários ainda são objetos de intensas discussões das cotas no Brasil e o processo legislativo e debates nos Conselhos Universitários para a implantação dessas políticas nas universidades estaduais geraram diferentes modelos regulatórios e critérios de elegibilidade, percentuais de vagas reservadas, tempo de vigência e necessidade de mecanismos de acompanhamento e avaliação dessas políticas. Por último, este trabalho apresenta os resultados das principais legislações de ação afirmativa aplicada às IES estaduais selecionadas. os principais destinatários da ação afirmativa, o conteúdo normativo de leis e resoluções analisadas, a fundamentação de discriminação histórica ou estrutural e a questão da temporalidade das medidas. No geral, este trabalho levanta a necessidade de novos estudos no tema, especialmente sobre cotas para pessoas quilombolas ou moradores de comunidades remanescentes de quilombos, cotas para pessoas transexuais, travestis e transgêneros e pessoas ciganas e argumento de inclusão regional ou bônus regional.

**Palavras-chave:** Ação afirmativa; direito à educação; Ensino Superior; regulação. universidades estaduais.

## ABSTRACT

Within the modalities of the affirmative actions, figure, with greater prominence, the university levels, used to opportunize or enter higher level courses. In the last decade, the topic of affirmative actions in Higher Education still has not been continuously explored in Brazil, so that the vast majority of authors and studies explore the topic in their institution of study or work - each one with its own peculiarities, however There is a broader and more regionalized perspective on its nature and application, including its validation criteria and mechanisms in the field of education. In this work, the regulatory content of state laws and university resolutions that deal with affirmative actions for admission to the Higher Education of the Northeast region meet doctrinary requirements of the legal nature of affirmative action. For this, it delimits itself as specific objectives: a) understand the legal nature of the affirmative actions for admission to the Higher Education, as well as a doctrine on the subject; b) analyze the legal content of the regulations that regulate the affirmative actions of the Northeastern state universities; and, c) verify the content of the standards regarding the existence of their validation criteria. The work is of a basic and exploratory nature and is anchored in a hypothetical-deductive method, with a quali-quantitative approach and bibliographic and documentary procedures. Through the selected bibliography and the researched normative cut, I find that the debate on the affirmative actions is a relevant and controversial topic in literature, having different conceptions and characterizations about this legal institute from the first institutional experiences. The heterogeneity of criteria and recipients are still the objects of intense discussion of the levels in Brazil and the legislative process and debates in the University Councils for the implementation of these policies in the state universities will generate different regulatory models and eligibility criteria, percentage of reserved vacancies, validity period and need for monitoring and evaluation mechanisms of these policies. Finally, this work presents the results of the main affirmative action legislation applied to the selected state HEIs. The main recipients of affirmative action, or the normative content of the laws and resolutions analyzed, based on historical or structural discrimination and the question of the temporality of the measures. In general, this work raises the need for new studies, especially on rates for quilombolas people or residents of remaining communities of quilombos, rates for transsexuals, transvestites and transgender people and blind people and argument of regional inclusion or regional bonus.

**Keywords:** Affirmative action; Right to education; University education; Regulation. State universities.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRUEM - Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AL - Alagoas

BA - Bahia

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CE - Ceará

CEFETs - Centros Federais de Educação Tecnológica

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CNCD/LGBT - Conselho Nacional de Combate à Discriminação e promoção dos direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais

CONSEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSU - Conselho Universitário

CONSUNI - Conselho Universitário

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM - Partido Democratas (atual União Brasil)

EC - Emenda Constitucional

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EUA - Estados Unidos da América

FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituição de Ensino Superior

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

MA - Maranhão

MEC - Ministério da Educação

MPF - Ministério Público Federal

PB - Paraíba

PcD - Pessoa com deficiência

PE - Pernambuco

PI - Piauí

PL - Projeto de Lei  
PNAES - Política Nacional de Assistência Estudantil  
PPI - Pretos, pardos e indígenas  
PROUNI - Programa Universidade Para Todos  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RJ - Rio de Janeiro  
RN - Rio Grande do Norte  
SISU - Sistema de Seleção Unificado  
STF - Supremo Tribunal Federal  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TEA - Transtorno do Espectro Autista  
TST - Tribunal Superior do Trabalho  
UECE - Universidade Estadual do Ceará  
UEFS - Universidade Estadual de Feira de Santana  
UEMA - Universidade Estadual do Maranhão  
UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense  
UEPB - Universidade Estadual da Paraíba  
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte  
UESB - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
UESC - Universidade Estadual de Santa Cruz  
UESPI - Universidade Estadual do Piauí  
UF - Unidade da Federação  
UnB - Universidade de Brasília  
UNCISAL - Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas  
UNEAL - Universidade Estadual de Alagoas  
UNEB - Universidade do Estado da Bahia  
UPE - Universidade de Pernambuco  
URCA - Universidade Regional do Cariri  
UVA - Universidade Vale do Acaraú

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 NATUREZA JURÍDICA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: BASES PARA O ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL</b>	<b>13</b>
2.1 Histórico e surgimento: da Índia e dos Estados Unidos ao Brasil	13
2.2 O que caracteriza uma ação afirmativa?	17
2.3 Discussão política e constitucional no Brasil: o caso da ADPF nº 186	22
<b>3 PROCESSO LEGISLATIVO E EXPERIÊNCIAS UNIVERSITÁRIAS COM AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR</b>	<b>31</b>
3.1 Modelos regulatórios de ações afirmativas no Ensino Superior	33
3.2 Experiências normativas e institucionais no Nordeste	37
<b>4 ANÁLISE NORMATIVA DE COTAS UNIVERSITÁRIAS: MAPEAMENTO DAS UNIVERSIDADES NORDESTINAS</b>	<b>44</b>
4.1 Bases legais	46
4.2 Destinatários das políticas afirmativas	51
4.2.1 Cotas sociais/por origem escolar	51
4.2.2 Cotas para pessoas com deficiência	53
4.2.3 Cotas para pessoas pretas e pardas (negras)	54
4.2.4 Cotas para pessoas indígenas	55
4.2.5 Cotas para pessoas quilombolas ou moradores de comunidades remanescentes de quilombos	57
4.2.6 Cotas para pessoas transexuais, travestis e transgêneros e pessoas ciganas	58
4.3 Fundamentação de discriminação histórica ou estrutural	61
4.4 Temporalidade de vigência	65
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as ações afirmativas foram definidas, inicialmente, como ações “especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas” (BRASIL, 1996, p. 10). Essas medidas têm como finalidade garantir uma igualdade tanto de oportunidades quanto de tratamento a determinados grupos sociais e, com isso, compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, sejam por questões de cunho racial, étnico, socioeconômico, de gênero, entre outras formas de discriminação.

Dentro das modalidades e critérios das ações afirmativas no Brasil figuram, com maior destaque, as cotas universitárias, utilizadas para ingresso em cursos de nível superior, cujo critério mais frequente tem sido a vinculação do público-alvo à rede pública de ensino, às pessoas pretas, pardas e indígenas (PPI) e às pessoas com deficiência (PcD). No geral, essas medidas são instituídas por leis estaduais, resoluções das próprias Instituições de Ensino Superior (IES) e deliberações de conselhos e órgãos universitários, buscando a inclusão e responsabilidade social, a diversidade e a democratização do acesso à educação brasileira.

Na última década, o tema das ações afirmativas no Ensino Superior ainda não foi aprofundado de maneira contínua no Brasil, de modo que a grande maioria dos autores e estudos explora o tema na sua instituição de estudo ou trabalho - cada um com suas peculiaridades, sem ter um olhar mais amplo e regionalizado sobre sua natureza e aplicação (POLETTI; EFROM; RODRIGUES, 2020), inclusive, sobre seus critérios de validade e mecanismos em matéria de direito à educação superior.

Neste paradigma, surge como uma abordagem pouco explorada na literatura uma análise normativa sobre o conteúdo presente nessas leis e resoluções universitárias quanto a (in)observância aos requisitos doutrinários que caracterizam, propriamente, uma ação afirmativa, havendo a possibilidade de alguns mecanismos institucionais aplicados não serem propriamente uma medida especial, transitória ou temporária. No âmbito da região Nordeste, a carência de estudos nas instituições de ensino neste tema é ainda mais evidente.

Nesse sentido, define-se como problema a ser investigado, neste trabalho, a seguinte questão de pesquisa: o conteúdo normativo de leis estaduais e resoluções universitárias que tratam sobre ações afirmativas para ingresso no Ensino Superior

da região Nordeste cumprem os requisitos doutrinários que caracterizam a natureza jurídica de ação afirmativa? Caso contrário, pode-se definir que tais medidas instituídas regionalmente são consideradas como institutos especiais, transitórios e temporários no ordenamento jurídico brasileiro?

Este trabalho delimita como objetivos específicos: a) compreender a natureza jurídica das ações afirmativas para acesso ao Ensino Superior, bem como a doutrina sobre o tema; b) analisar o conteúdo legal das normativas que regulamentam as ações afirmativas nas universidades estaduais nordestinas; e, c) verificar o conteúdo das normas quanto a existência de seus critérios caracterizadores.

Para tanto, esta pesquisa apresenta caráter metodológico de natureza básica e exploratória, em que se pretende aprofundar o tema disponível na literatura científica e, posteriormente, produzir conhecimento que possa ser aplicado na vida institucional, propondo alternativas para aperfeiçoar ou transformar determinado aspecto normativo das ações afirmativas.

Ancora-se no método hipotético-dedutivo, com abordagem quali-quantitativa e procedimentos bibliográfico e documental, uma vez que se propõe a uma investigação intensiva da literatura e dos dados a serem analisados através do acesso direto às fontes de dados e informações, quais sejam, legislações estaduais, resoluções universitárias e documentos institucionais sobre ações afirmativas no Ensino Superior público das universidades nordestinas.

A relevância deste estudo se justifica de diferentes formas: i) estudar as dimensões da igualdade material e as legislações que buscam promovê-la caracteriza-se como tarefa relevante do ponto de vista acadêmico e da efetivação das políticas públicas como concretizadoras de direitos fundamentais; ii) mensurar os impactos dos atos normativos<sup>1</sup> têm o potencial de contribuir na efetividade e previsibilidade do ciclo de políticas públicas<sup>2</sup>.

De forma mais delimitada, a investigação apresentada ancora-se na análise do conteúdo normativo de leis estaduais e/ou resoluções que regulamentam as

---

<sup>1</sup> Para Morais (2010, p. 17-18), a avaliação de impacto normativo justifica-se por se conceituar como “um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas”, com objetivo de quantificar e antecipar “os efeitos potenciais e reais dos actos normativos” em busca de “melhores opções de atuação pública”. Segundo o autor, essa análise pode ser tanto prévia, ou seja, anterior à aprovação do ato normativo em questão (avaliação ex ante), quanto após sua vigência (avaliação sucessiva).

<sup>2</sup> A avaliação de impacto jurídico-normativo das leis e atos normativos de ações afirmativas têm o potencial de contribuir na previsibilidade do ciclo de políticas públicas, compreendido como o “processo segundo o qual a formação do programa de ação governamental em geral percorre um caminho em estágios, comumente na seguinte sequência: estabelecimento da agenda, formulação das alternativas, implementação e avaliação” (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 319).

ações afirmativas nas universidades estaduais do Nordeste em busca de avaliar a conformidade da produção normativa no recorte espacial com pressupostos jurídicos caracterizadores da ação afirmativa.

A escolha metodológica pelas universidades estaduais da região Nordeste, como contexto de investigação nesta pesquisa, justifica-se pelo fato de delimitar o campo de análise das ações afirmativas e identificar os conteúdos jurídicos e marcos normativos que regem essas políticas em âmbito regional, possibilitando fazer comparações e paralelos entre os casos pesquisados.

No primeiro capítulo, discute-se uma perspectiva sobre o histórico, contexto de surgimento, principais características quanto à natureza jurídica da ação afirmativa, bem como a discussão política e constitucional no Brasil e o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, no Supremo Tribunal Federal (STF). O objetivo dessa abordagem é construir bases teóricas para compreender o enquadramento contemporâneo que lhe foi dado, em particular no direito constitucional brasileiro.

Com o objetivo de analisar o processo legislativo na matéria e o conteúdo legal das normativas que regulamentam as ações afirmativas para admissão no Ensino Superior, discorre-se, no segundo capítulo, sobre os modelos normativos de ações afirmativas em universidades estaduais, como reserva de vagas, bônus, argumento de inclusão regional e sobrevagas, para em seguida, tratar sobre algumas experiências normativas e institucionais nordestinas neste tema e fazer comparações sobre a aplicação dessas políticas nos diferentes contextos regionais.

No terceiro capítulo, centra-se a questão principal deste trabalho voltada a análise normativa de leis e resoluções universitárias quanto a (in)observância aos requisitos doutrinários que caracterizam as ações afirmativas. Delimita-se o campo de investigação com mapeamento das normativas universitárias no âmbito das IES, por meio de recorte com as instituições vinculadas à Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), de modo a tratar sobre i) bases legais, ii) fundamentação de discriminação histórica ou estrutural, iii) temporalidade de vigência e iv) estabelecimento de medidas de transitoriedade.

## **2 NATUREZA JURÍDICA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS: BASES PARA O ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Historicamente, as ações afirmativas são objeto frequente de intensos debates nos vários países em que foram instituídas, seja em razão de seu contexto de origem e objetivos, sua efetividade ou, em especial, sua natureza jurídica. Além do termo ação afirmativa, Haas e Linhares (2012, p. 843) apresentam outras expressões que são frequentemente usadas como sinônimos para designar o termo ação afirmativa, a saber: “política de cotas, políticas compensatórias, política de reparação, política de promoção de igualdade, política antirracista, ou ainda, política de engajamento, política da diversidade ou política do multiculturalismo”.

Neste capítulo, discute-se uma perspectiva sobre seu histórico, contexto de surgimento e natureza jurídica, com o objetivo de construir bases teóricas para compreender o enquadramento contemporâneo que lhe foi dado, em particular no direito constitucional brasileiro.

Para isso, utiliza-se uma abordagem qualitativa com um aporte bibliográfico<sup>3</sup> por meio de técnicas de leitura, revisão de literatura, fichamentos e resumos sobre o estado da arte das ações afirmativas até delimitar sua aplicação no Ensino Superior. A estratégia metodológica adotada neste capítulo se justifica devido à necessidade de fundamentar o referencial teórico e conhecer experiências no segmento, revelada em trabalhos que estão sendo realizados.

No primeiro subtópico, discorre-se sobre o momento histórico e surgimento dessas medidas, especialmente a partir dos casos dos Estados Unidos, para, no segundo subtópico, tratar sobre os primeiros conceitos e caracterizações inerentes à sua natureza jurídica, bem como o panorama que a doutrina e a jurisprudência brasileira trata sobre o tema. O último subtópico do capítulo narra os principais pontos da discussão constitucional das ações afirmativas no Brasil por meio da ADPF nº 186 perante o STF.

### **2.1 Histórico e surgimento: da Índia e dos Estados Unidos ao Brasil**

---

<sup>3</sup> Entende-se a pesquisa qualitativa como um estudo específico de determinado fenômeno ou fato: as características do objeto são explicadas de modo fidedigno no contexto analisado, com o intuito de produzir informações. Esta etapa foi “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50).

O debate sobre igualdade jurídica e equidade jurídica não é de hoje e não se restringe a apenas um momento histórico ou contexto regional. Aristóteles (2002) já afirmava que a ideia de igualdade está vinculada à ideia de justiça, de modo que a igualdade de justiça relativa dá a cada um o que é seu. Essa igualdade é satisfeita se o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais; prevalece nesse critério de igualdade uma injustiça real.

Necessita-se, pois, de uma compreensão acerca da evolução do conceito de igualdade e de justiça, a fim de se ajustarem às concepções formais e reais ou materiais. As revoluções do final do século XVIII - a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, por exemplo -, já colocavam em xeque o conceito jurídico de que "todos são iguais perante a lei" e criticaram a concepção formalista, genérica e abstrata sobre a construção jurídica do princípio da igualdade na política e economia (DRAY, 1999).

Conforme Alexy (2008), para se chegar a uma vinculação substancial do legislador, é necessário interpretar a fórmula de Aristóteles "o igual deve ser tratado igualmente; o desigual, desigualmente" (ARISTÓTELES, 2002) não como uma exigência dirigida à forma lógica das normas, mas como uma exigência dirigida ao seu conteúdo, ou seja, não no sentido de um dever formal, mas de um dever material de igualdade fática.

Para o contexto jurídico-liberal do final do século XVIII, bastaria apenas a positivação como direito fundamental para que a igualdade tivesse sua eficácia assegurada no ordenamento jurídico (GOMES, 2001), o que, como verifica-se, não se efetivou na prática, uma vez que a igualdade de direitos perante a lei não era, por si só, suficiente para tornar acessíveis determinados direitos e oportunidades a pessoas socialmente desfavorecidas (DRAY, 1999).

Era necessário, para tanto, uma postura afirmativa e isonômica das instituições para promoção de uma igualdade substancial, também chamada de igualdade material. Para Hesse (1991), a igualdade tem a peculiaridade de ser elemento essencial de uma Constituição aberta, por onde a realidade social positiva e impregnada de valores ingressa na normatividade do Estado.

Desse modo, passa a ser interpretada numa perspectiva constitucional como uma razão prestigiosa de igualdade fática ou material, que imprime a força social no Direito e nos seus desdobramentos. Logo, torna-se imprescindível a formulação de

esquemas ou programas de repartição de bens partilháveis, que historicamente tem sido objeto de disputas e de revolta pelos defensores do liberalismo.

Na mudança de paradigma jurídico-social após a Segunda Guerra Mundial, foram elaboradas novas iniciativas e programas para evitar que a discriminação, que inegavelmente tem um fundo histórico e cultural, finde por perpetuar as iniquidades sociais, seja em questões de mercado ou, até mesmo, na regulação do acesso às oportunidades educacionais.

A Índia é o país de mais longa experiência histórica com políticas de ação afirmativa, implementadas no período colonial inglês e na sua independência, com Constituição do país de 1947. No contexto indiano, as principais justificativas para adoção dessas medidas foram: compensação histórica, ou reparação, por injustiças cometidas no passado contra grupo social específico; proteção dos segmentos mais fracos da comunidade; igualdade proporcional, pautada na distribuição de oportunidades de educação e emprego em proporção ao tamanho relativo de cada grupo na sociedade total; e justiça social, no qual o conceito de justiça distributiva se encaixa (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2006).

A “tipologia tripartite de argumentos de justificação das políticas de ação afirmativa”, qual seja, baseadas em reparação, justiça distributiva e diversidade, como teoria Feres Júnior e Zoninsein (2006, p. 65), tem sua gênese na experiência da ação afirmativa de outro caso nacional paradigmático: o dos Estados Unidos da América (EUA).

A própria origem da expressão (*affirmative action*<sup>4</sup>) tem origem naquele país<sup>5</sup> e a recepção deste instituto jurídico no Brasil se deu quase que exclusivamente via Estados Unidos, seja por importação, cópia, adaptação ou reinterpretação. Segundo referido autor, é a experiência norte-americana, e não a indiana, a mais significativa

---

<sup>4</sup> MENEZES, Paulo Lucena de. A ação afirmativa (*Affirmative Action*) no direito norte-americano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

<sup>5</sup> O termo foi empregado pela primeira vez pelo presidente americano Lyndon Johnson na Howard University, em 1965, passando a significar a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas e juridicamente desiguais por preconceitos histórica e culturalmente fixados. Há, porém, quem rebata este entendimento, alegando que vários presidentes tomaram iniciativas de medidas visando à integração dos negros, de Franklin Roosevelt a John Kennedy, tendo este último, inclusive, editado a Executive Order nº 10.925, de 6 de março de 1963, que cunhou a expressão “*affirmative action*”. Por outro lado, o próprio Estatuto dos Direitos Cívicos, que data de 1964, na sua Seção 706, faz alusão ao tema (GOMES, 2001, p. 57-58; HAAS, LINHARES, 2012).

e influente para o caso da ação afirmativa brasileira<sup>6</sup>. Por esta razão, discorre-se neste trabalho, com maior profundidade, a experiência estadunidense.

Como dito, os Estados Unidos são uma importante referência quando o assunto é ação afirmativa. No contexto das reivindicações democráticas pelos direitos civis, em que era pautado a igualdade de oportunidades a todos, o país norte-americano começou a extinguir leis de cunho segregacionista e discriminatório vigentes nos anos de 1960 e o movimento negro conquista espaço importante no debate. Quando começaram a ser implantadas nos EUA, dois argumentos dominavam sua justificação: a reparação e a justiça social (FERES JÚNIOR, 2006).

É nesse paradigma que se desenvolve a ideia de uma ação afirmativa, "exigindo que o Estado, para além de garantir leis anti-segregacionistas, viesse também a assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra" (MOEHLECKE, 2002, p. 198).

Nesse sentido, os Estados Unidos completam mais de seis décadas de experiências com ação afirmativa, o que oferece boa perspectiva para uma análise de longo prazo do desenvolvimento e impacto normativo dessa política. Como mencionado anteriormente, há experiências de ações afirmativas também em vários países da Europa Ocidental, na Índia, na Malásia, na Austrália, no Canadá, na Nigéria, na África do Sul, na Argentina, em Cuba, e outros (MOEHLECKE, 2002).

Sandel (2013) menciona que as cortes constitucionais vêm lutando contra as difíceis questões morais e legais propostas pela ação afirmativa. Cita como exemplo o caso Bakke, em 1978, em que a Suprema Corte americana teve dificuldades para sustentar uma diretriz de admissão de ação afirmativa da Universidade da Califórnia. Em 2003, a Suprema Corte ficou dividida e determinou que a raça poderia ser usada como critério de admissão em um caso envolvendo a Universidade de Michigan.

Entretanto, enquanto nos EUA os modos de justificação da ação afirmativa avançaram e mudaram com o tempo, no Brasil eles se apresentam quase que simultaneamente, em que os argumentos de maior difusão são o da reparação e da

---

<sup>6</sup> As razões para isso são múltiplas: Estados Unidos e Brasil são as maiores colônias européias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos; grande influência mundial da cultura norte-americana, que é particularmente forte nos países do continente americano; influência da cultura norte-americana aparece com visibilidade a cultura negra daquele país, que, por seu turno, acumula um passado rico de lutas contra a discriminação racial; dominância do American way de lidar com a questão racial em organismos internacionais e fundações de fomento; e influência norte-americana na academia brasileira (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2006, p. 65).

diversidade, enquanto que a questão da justiça social muitas vezes deixa de ser considerada (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2007).

A marcha organizada pelo “Movimento Social Negro”, realizada em 20 de novembro de 1995 em Brasília, pela comemoração do tricentenário de Zumbi dos Palmares, reivindicava do Estado ações efetivas para a redução das desigualdades raciais (SANTOS, SOUZA, SASAKI, 2013, p. 547).

Com as provocações dos movimentos sociais, aos Estados, e a expansão das medidas compensatórias em outros países, o Ministério da Justiça brasileiro reconheceu a necessidade de adotar ações e políticas específicas para garantir e assegurar melhores condições no acesso aos serviços públicos à população negra e menos favorecida (BRASIL, 1996).

Sob a nova ordem constitucional, iniciaram-se debates em grupos de trabalhos interministeriais com representantes do Estado, da sociedade civil e da academia, que elaboraram os primeiros conceitos sobre ação afirmativa no Brasil e suas principais características no contexto nacional, que são descritas a seguir.

## 2.2 O que caracteriza uma ação afirmativa?

Parte da literatura jurídica no tema considera que existem alguns requisitos que são comuns às ações afirmativas no geral, incluindo a promoção da igualdade material, como destacado no tópico anterior, a base legal, a participação ativa dos grupos beneficiados, os critérios objetivos de seleção, as medidas temporárias e a efetividade<sup>7</sup>. Apesar disso, há uma infinidade de conceituações e caracterizações acerca deste instituto jurídico.

No Brasil, por exemplo, o termo ação afirmativa chega “carregado de uma diversidade de sentidos, o que em grande parte reflete os debates e experiências históricas dos países em que foram desenvolvidas” (MOEHLECKE, 2002, p. 198). Em consequência disso, uma infinidade de conceitos para sua caracterização estão disponíveis na doutrina jurídica sobre o assunto.

---

<sup>7</sup> Sobre a efetividade normativa da ação afirmativa, indica-se a leitura do seguinte artigo: BRITO, Lauro Gurgel de; SOUSA, Francisco Cavalcante de; SANTOS, Tharleton Luís Castro dos. Acesso ao ensino superior: efetividade normativa das cotas socioeconômicas. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], jul. 2021. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/56191>.

Por isso, é importante considerar que a caracterização do termo gera inúmeras conotações, além de abranger um grande número de práticas. Rocha (1996) foi uma das primeiras a apresentar noção acerca do enquadramento jurídico-doutrinário das ações afirmativas, à comunidade jurídica brasileira. Para ela, a ação afirmativa:

[...] é concebida como uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos encravados na cultura dominante na sociedade. Por esta desigualação positiva promove-se a igualação jurídica efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático. A ação afirmativa é, então, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias. (ROCHA, 1996, p. 88).

Gomes (2003) traz o conceito de ação afirmativa sob três momentos: o primeiro tratava-a como mero estímulo por parte do Estado às pessoas com poder decisório, na área pública e privada, para que levassem em consideração fatores até então tidos como formalmente irrelevantes pela grande maioria dos setores políticos e empresariais, quais sejam, raça, cor, sexo e origem nacional das pessoas, para acesso à educação e ao mercado de trabalho. Como resultado, haveria concretização da representação daqueles grupos na sociedade ou no respectivo mercado de trabalho.

O segundo momento leva em consideração a ineficácia dos procedimentos tradicionais de combate à discriminação, que deu início a um processo de alteração conceitual do instituto jurídico. Nesse momento, a ação afirmativa passou a ser associada à realização da igualdade de oportunidades através da imposição de cotas rígidas de acesso para representantes de minorias a determinados setores do mercado e a instituições educacionais. Também começaram a adotar certas vinculações para a sua efetividade, como criação de metas estatísticas para presença de negros e mulheres em ocupações ou instituição de ensino.

O terceiro conceito é o mais recente entre os apresentados por Gomes (2003) e tratou de entender o instituto jurídico da ação afirmativa como algo mais englobante e contemplativo de um maior número de destinatários, definindo-o como:

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no

passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Ressalta-se que a ação afirmativa não possui apenas um caráter de repressão à discriminação, como as leis anti-segregação, mas também um caráter compensatório e promocional de determinados grupos com histórico de exclusão em período especial e temporário.

Por isso, segundo entendimento dos primeiros grupos de trabalho do Ministério da Justiça no tema, ações afirmativas foram, a priori, definidas como:

[...] **medidas especiais e temporárias**, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar **desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento**, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. (BRASIL, 1996, p. 10, destaque nosso),

Entre as definições e enquadramentos jurídicos-normativos das ações afirmativas presentes na doutrina brasileira, destaca-se para fins conceituais, neste trabalho, os termos elencados por Gomes (2001) e Piovesan (2005), respectivamente:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (GOMES, 2001, p. 132).

[...] como poderoso instrumento de inclusão social situam-se as ações afirmativas. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos (PIOVESAN, 2005, p. 49).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Piovesan (2005, p. 48-49) destaca que, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, existem duas formas de combater a discriminação: a primeira, é a forma repressiva e punitiva, objetivando “punir, proibir e eliminar a discriminação”; a segunda, é a forma promocional, “que tem por objeto promover, fomentar e avançar a igualdade”. Para a autora, “[f]az-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto como processo. Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais”.

Em paralelo, Menezes (2001, p. 27) pontua uma observação interessante, quando caracteriza que a desigualdade necessária para a ação afirmativa “designa da prática de discriminação[ões] negativas, sejam elas presentes ou passadas”, diferentemente de outros autores que mencionam a obrigatoriedade de uma desigualdade historicamente construída.

Ao analisarem diferentes autores, Haas e Linhares (2012, p. 844) consideram que existem por trás da ideia da ação afirmativa alguns objetivos caracterizadores, a saber: a) necessidade de se combater a discriminação que ocorre em certos espaços da sociedade; b) necessidade de se reduzir a desigualdade que atinge certos grupos; c) transformação social; d) finalidade de acesso à escola e ao mercado de trabalho; e e) finalidade da busca da integração dos diferentes grupos sociais em espaços sociais existentes, mediante a valorização da diversidade cultural que formariam.

No contexto estadunidense, Sandel (2012) sintetiza as três razões principais oferecidas pelos defensores da ação afirmativa para que raça e etnia sejam levadas em consideração em processos de admissão nas universidades e no mercado de trabalho: 1) correção de distorções em testes padronizados; 2) compensação por erros do passado; e, 3) promoção da diversidade. Para ele, quaisquer que sejam as causas da discrepância no resultado das avaliações de estudantes negros e hispânicos e das dos brancos, o uso de testes padronizados “requer a interpretação das notas à luz dos antecedentes familiares, sociais, culturais e educacionais dos estudantes”.

O segundo ponto, o argumento compensatório, leva em conta que a ação afirmativa é uma solução para remediar as injustiças do passado, em que alunos pertencentes às minorias, por exemplo, devem ter preferência para compensar o histórico de discriminação que os coloca em posição de inferioridade quanto ao acesso à universidade. Ou seja, concede um benefício e procura distribuí-lo de forma a compensar as injustiças passadas e suas consequências que ainda persistem na sociedade (SANDEL, 2013).

O terceiro motivo elencado pelo autor trata do princípio da diversidade. Ele argumenta que, no caso universitário, a diversidade racial permite que os estudantes aprendam mais entre si do que se todos tivessem antecedentes semelhantes. E, considera que as minorias devem assumir posições de liderança na arena pública e

profissional, porque isso estaria alinhado ao propósito cívico e à contribuição ao bem comum.

Retornando aos ensinamentos de Rocha (1996), ela define que o instituto é a expressão democrática mais atualizada da igualdade jurídica promovida na e pela sociedade, segundo um comportamento positivo normativo ou administrativamente imposto ou permitido. A ação afirmativa é, então, para essa autora, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias, de forma que essa criação jurídico-político-social refletiria uma mudança comportamental dos juízes constitucionais de todo o mundo democrático do pós guerra.

Em um conceito mais ampliado, Feres Júnior e outros (2018) consideram que as conceituações que circulam na bibliografia especializada sobre o tema são amplas e complexas, entre elas a de Gomes (2001). Por isso, entendem como uma definição adequada de ação afirmativa a seguinte:

Portanto, parece-nos razoável considerar ação afirmativa todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo. Etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas são as categorias mais comuns em tais políticas. Os recursos e oportunidades distribuídos pela ação afirmativa incluem participação política, acesso à educação, admissão em instituições de ensino superior, serviços de saúde, emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico. As medidas concretas tomadas para atingir tais fins podem variar. Em se tratando de acesso a empregos e educação, existem reservas (ou cotas) rígidas, políticas menos rígidas (targets) e bônus (FERES JÚNIOR *et al*, 2018, p. 12).

Desse modo, pelas definições doutrinárias apresentadas, as ações afirmativas representam um aprimoramento jurídico de uma sociedade em que suas leis se pautam pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre os indivíduos. Nesse sentido, torna-se “justificável a desigualdade de tratamento trazida pela ação afirmativa no acesso aos bens e aos meios”, pois essa diferenciação é uma forma de restituir tal igualdade, estabelecendo, por isso, caráter temporário à ação, dentro de um âmbito e fim restrito (GUIMARÃES, 1997, p. 233).

Por meio destes conceitos, apresenta-se, mais à frente deste trabalho, os critérios de validade que serão avaliados nos atos normativos que instituem ações afirmativas no recorte espacial pesquisado, quais sejam: fundamentação de

discriminação histórica ou estrutural (“desigualdades historicamente acumuladas”); temporalidade de vigência (“medidas especiais e temporárias”); estabelecimento de medidas de transitoriedade (garantir igualdade de oportunidade e tratamento e compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização).

No subtópico seguinte, discute-se, com maior afinco, como o debate da ação afirmativa chegou ao Brasil e de que maneira seu enquadramento constitucional foi conferido pelo Poder Legislativo e Judiciário.

### **2.3 Discussão política e constitucional no Brasil: o caso da ADPF nº 186**

Os questionamentos sobre a constitucionalidade normativa das cotas no Brasil começam em iniciativas específicas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, quando as primeiras propostas de ações governamentais esparsas são estipuladas pelo Poder Público e quando os primeiros projetos de lei com matéria afirmativa são protocolados no Congresso Nacional.

A primeira iniciativa encontrada neste sentido data de 1968. À época, técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho (TST) manifestaram-se favoráveis à criação de uma lei para obrigar empresas privadas a manter percentual mínimo de 20%, 15% ou 10%, de empregados de cor, de acordo com o ramo de atividade e a demanda. Para eles, esta seria a única solução para minimizar a problemática da discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro (SANTOS, 1999, p.222). Naquele momento, todavia, a lei nem chegou a ser elaborada de fato.

De acordo com Moehlecke (2002), somente na década de 1980, haveria a primeira formulação de um Projeto de Lei (PL) do Congresso Nacional que buscava instituir ação afirmativa. De autoria do deputado federal Abdias Nascimento (PDT/RJ), o PL nº. 1.332, de 14 de junho de 1983, propôs a criação de uma "ação compensatória", que estabeleceria mecanismos de ação compensatória para afro-brasileiros, “visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1332/1983**. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da constituição da república, 14/06/1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>. Acesso em: 05 fev. 2023.

Em seu conteúdo normativo, a proposta incluía um conjunto amplo de ações: reserva de vagas para mulheres e homens negros em seleções do serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas privadas para a eliminação da prática da discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática; e, introdução da história das civilizações africanas no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983). Porém, o Projeto de Lei não foi aprovado e foi arquivado pelo Congresso Nacional seis anos depois, mas as reivindicações continuaram a existir (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

Anos depois, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 foi promulgada e marcou o início do período de maior debate sobre a incorporação e adequação normativa da ação afirmativa ao novo ordenamento jurídico pátrio. Quando do conteúdo constitucional de direito de igualdade, a Carta de 1988 elenca uma série de direitos e obrigações a serem garantidos pelo Estado, setor privado e sociedade civil (BRASIL, 1988).

Apesar de não ter sido mencionado diretamente o termo “ação afirmativa” no texto constitucional, Silva (1995) menciona alguns dispositivos importantes neste tema: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I); regras materiais que proíbem distinções fundadas em fatores específicos (art. 7º, XXX-XXXI): vedação de diferença salarial, do exercício de funções e de critérios de admissão por razão de sexo, idade, cor, estado civil, deficiência; objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Além disso, segundo Silva (1995), o texto constitucional apresenta: repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV); universalidade da seguridade social e garantia de direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para acesso e permanência na escola; preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) como promessas de busca de igualdade material.

Neste paradigma, as ações afirmativas findam por ser a ferramenta, o instrumento e a política para o cumprimento da finalidade pública decisiva do projeto democrático do país, pois asseguram a diversidade e a pluralidade social. Essas medidas viabilizam o direito à igualdade, no sentido de se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Destarte, torna-se possível, por meio delas, transitar-se da

igualdade meramente formal para a igualdade material e substancial no Estado Democrático (PIOVESAN, 2005).

De tal modo, o instituto jurídico é incorporado ao ordenamento brasileiro como urgente e necessário para minimização das desigualdades negativas, inclusive, com respaldo tanto jurídico, seja nos objetivos e valores da Constituição Federal de 1988 por meio da previsão da igualdade material e ações afirmativas para os grupos socialmente vulneráveis, seja nos tratados internacionais em que o Brasil é signatário.

Dentre os objetivos fundamentais da República elencados na Carta de 1988, frisa-se: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988). Os referidos mandamentos constitucionais do art. 3º foram - e ainda são - comumente utilizados como justificção para a criação de ideias legislativas em matéria de ação afirmativa e direito à educação, entre outros.

No Poder Legislativo, propostas de ações afirmativas relacionadas ao acesso ao Ensino Superior foram apresentadas, inicialmente, em 1993, com a Emenda Constitucional (EC) do deputado federal Florestan Fernandes (PT/SP), e em 1995, quando a senadora Benedita da Silva (PT/RJ) apresentou dois projetos: o PL nº. 13 e PL nº. 14. No mesmo ano, foi protocolado o PL nº. 1.239, pelo deputado federal Paulo Paim (PT/RS); em 1998, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) apresentou os projetos de Lei nº. 4.567 e 4.568; e, em 1999, o Projeto de Lei nº. 298, do senador Antero Paes de Barros (PSDB).

De acordo com Moehlecke (2002):

Analisando o conjunto dos projetos, observamos que são apresentadas diferentes propostas: a concessão de bolsas de estudo; uma política de reparação que, além de pagar uma indenização aos descendentes de escravos, propõe que o governo assegure a presença proporcional destes nas escolas públicas em todos os níveis; o estabelecimento de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas; a alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior, estabelecendo cotas mínimas para determinados grupos (MOEHLECKE, 2002, p. 208).

Dentre as justificativas comumente apresentadas na maioria desses projetos de lei, as referências são direcionadas a: importância da educação como um instrumento de ascensão social e de desenvolvimento nacional; exposição de dados

estatísticos que mostravam barreiras de acesso da população de baixa renda e negra ao Ensino Superior brasileiro; a incompatibilidade da situação de vulnerabilidade em diferentes níveis com a idéia de igualdade, justiça e democracia; o resgate de razões históricas, como a escravidão ou o massacre indígena, que contribuíram para a situação de desigualdade ou exclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência, que implicaram em uma dívida do Poder Público para com esses setores da sociedade brasileira.

Porém, até o final dos anos de 1990, nenhum dos projetos de Lei citados foi aprovado ou implementado, especialmente, os projetos voltados a ações com recortes étnico-raciais. Portanto, houve resistência na aceitação desse segundo grupo como público-alvo beneficiário dessa política (VALENTIM, 2012).

Em parecer elaborado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a respeito do Projeto de Lei nº. 13/1995, proposto pela senadora Benedita da Silva, que "dispõe sobre a instituição de cota mínima de 20% das vagas das instituições públicas de ensino superior para alunos carentes", concluiu-se pela sua inconstitucionalidade e inadequação aos preceitos constitucionais (SENADO FEDERAL, 1995).

Sob o controle preventivo da constitucionalidade e legalidade no Legislativo, Moehlecke (2002, p. 210) resumiu a discussão em torno do projeto e apontou que o entendimento majoritário centrou-se no de que o PL feriria às normas constitucionais, o que atrapalhou sua tramitação legislativa:

A iniciativa do projeto de oferecer melhores condições para o acesso de alunos carentes ao ensino universitário foi considerada meritória, todavia, entendeu-se que ela feriria as normas constitucionais, como a presente no artigo 5º. De acordo com o relatório, o princípio da igualdade, como igualdade perante a lei, que significa dizer "que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta distinções", sempre esteve presente nas constituições do país e a Constituição de 1988 manteria essa tradição. Dessa forma, o parecer afirma que a Constituição atual em nada alterou o princípio da igualdade e sustenta sua inconstitucionalidade utilizando a interpretação feita por Pontes de Miranda sobre o princípio "todos são iguais perante a lei" da Constituição de 1946:

Quase uma década depois da promulgação da CRFB, a primeira ação afirmativa é instituída nacionalmente: as cotas para as mulheres para cargos políticos no Legislativo. Em 1997, por meio da legislação eleitoral, foi estabelecido que "cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo" (BRASIL, 1997).

Segundo Moehlecke (2002), essa proposta se originou de uma experiência semelhante do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1991, e na Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1993, decorrente da reivindicação e pressão dos movimentos feministas.

Anos depois, o debate em torno das cotas para ingresso nas universidades públicas ganhou visibilidade, a partir dos anos 2000, quando a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) adotaram o sistema de cotas por força de lei estadual, instituindo as cotas sociais por meio da Lei Estadual nº 3.524/2000 e, posteriormente, as cotas raciais com a Lei Estadual nº 3.708/2001 (MACHADO; MAGALDI, 2016).

De acordo com Guarnieri e Melo-Silva (2017), a UERJ implementou seu primeiro programa de cotas em 2003, dando origem a um período de grandes especulações acerca das consequências desses programas no Brasil, ao mesmo tempo em que também outras universidades estaduais foram incorporando o sistema de cotas ao processo seletivo vigente.

Após a instituição das cotas no Estado do Rio de Janeiro, a medida se difundiu por vários estados brasileiros e pelo Distrito Federal. O processo de crescimento foi rápido e significativo nas universidades brasileiras. Desde então, a quantidade de instituições que aderiram ao programa de cotas foi ascendendo rapidamente em um curto período. De 2003 a 2005, por exemplo, 14 universidades aderiram às cotas para ingresso, sendo que em 2006 esse número chegou a 43, e em 2010 já somavam 83 instituições com cotas (GUARNIERI, 2008 *apud* GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017, p. 184).

Em vista disso, em 2010, várias discussões começaram a se desenvolver em torno da constitucionalidade (ou não) das cotas étnico-raciais. Tais discussões deram origem à ADPF nº 186 no STF, que tratou de questionamentos acerca da constitucionalidade da reserva de 20% das vagas para estudantes negros no sistema de cotas raciais, instituído por atos da Universidade de Brasília (UnB), do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE) e do Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE) na UnB.

Em síntese, buscou-se, com esta ADPF, desconstituir os seguintes atos: a Ata de Reunião Extraordinária do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE); a Resolução nº 38, de 18 de julho de 2003, do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília; o Plano de

Metas para Integração Social Étnica e Racial da UnB; o Item 2, subitens 2.2, 2.2.1, 2.3, o item 3, subitem 3.9.8 e o item 7, todos do Edital 2, de 20 de abril de 2009, do 2º vestibular de 2009 desta IES.

Entre as disposições normativas contestadas na referida ação, destaca-se as diretrizes do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB, a seguir:

- 1- Disponibilizar durante 10 anos, 20% das vagas do vestibular para estudantes negros, em todos os cursos oferecidos pela universidade;
- 2- Disponibilizar, por um período de 10 anos, um pequeno número de vagas para índios de todos os Estados brasileiros (...);
- 3- Alocará bolsas para negros e indígenas em situação de carência, segundo os critérios usados pela Secretaria de Assistência da UnB;
- 4- Propiciará moradia para estudantes indígenas e concederá preferência nos critérios de moradia para estudantes negros carentes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 12).

A ADPF teve como requerente o Partido Democratas (DEM) e como intimados, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE/UnB), Reitor da Universidade de Brasília, e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB)<sup>10</sup>. O DEM alegou na ação que o sistema de cotas da UnB ofende os “arts. 1º, caput, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, caput, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V”, e todas da CRFB (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 2). O relator da ação foi o Ministro Ricardo Lewandowski.

Dentre as principais críticas às cotas nas discussões da ADPF nº 186, destacaram-se os seguintes argumentos: “inexistência biológica das raças; caráter ilegítimo das ações de “reparação” aos danos causados pela escravidão em tempo presente; risco de acirrar o racismo no Brasil; possibilidade de manipulação estatística da categoria “parda”; inviabilidade de identificação racial em um país mestiço; a questão da pobreza como determinante da exclusão social”.

No que se refere aos argumentos favoráveis às políticas discutidos no Supremo Tribunal, concentraram-se na discussão sobre a constitucionalidade das

---

<sup>10</sup> Como *amicus curiae*, participaram: Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes (Educafro), Fundação Cultural Palmares, Movimento Negro Unificado (MNU), Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), Defensoria Pública da União (DPU), Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais, Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEO), Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes (ANAAAD), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e Associação Direitos Humanos em Rede (Conectas Direitos Humanos) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

cotas: a relevância para o país, intervenção estatal “como fundamental diante dos quadros de desigualdade raciais remanescentes de fenômenos sociais que precisam ser enfrentados; destacando-se que as “ações afirmativas” atuariam como alternativa para a busca de igualdade através da promoção de condições equânimes entre brancos e negros” e avanço do pluralismo nas diversas instituições nacionais (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017, p. 185).

Em sua decisão, o STF julgou a Arguição de descumprimento de preceito fundamental como improcedente, tendo em vista que o sistema de cotas na UnB:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa.

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro.

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 2-3).

Em geral, assim como nos Estados Unidos, no Brasil a questão de debate constitucional também centrou-se em definir se as políticas de emprego e admissão de ação afirmativa violariam a garantia constitucional de que as leis protegerão a todos igualmente. A discussão reverberou em todo o país e logo foi tida como divisora de águas nas políticas compensatórias no Brasil, vez que foi declarada pela Suprema Corte a conformidade das ações afirmativas à Constituição Federal de 1988 (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017).

Dois anos depois, no ano de 2012, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei Federal nº 12.711, conhecida como Lei das Cotas, marco normativo no país que fixou a obrigatoriedade da reserva de 50% das vagas de cada curso e turma nas IES federais para estudantes egressos de escolas públicas, com subcotas para pretos, pardos e indígenas (BRASIL, 2012). A partir dela, todo processo seletivo federal destinado à admissão no Ensino Superior - e, em alguns casos, no Ensino Técnico-profissionalizante em uma instituição federal -, necessariamente, deve observar o comando normativo do diploma federal.

Segundo Poletto, Efrom e Rodrigues (2020, p. 5), a referida lei colocou em debate temas polêmicos e por tanto tempo relegados ao ostracismo na realidade brasileira, na medida que:

Não somente o racismo, como também a desigualdade social e de oportunidades entre estudantes provenientes de diferentes estratos sociais. Para os apoiadores, as mudanças no acesso ao Ensino Superior refletem em benefícios em outras esferas: desde direitos humanos, até razões mais práticas, de tipo econômico e de novas possibilidades de desenvolvimento social, sem falar na superação e prevenção da pobreza e marginalização.

Com esse novo marco normativo no Brasil, a realidade das ações afirmativas nas graduações do país vem se consolidando. Sob esse paradigma “de estabilidade e relativa homogeneidade legal, os interesses de pesquisa começam a se voltar para os critérios de avaliação e desempenho das políticas, o que é em si um desenvolvimento muito positivo” (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 324-325).

Outra observação pertinente se refere a alteração da mesma lei de 2012, quando através da Lei nº 13.409, de dezembro de 2016, que alterou a redação da Lei nº 12.711 de 2012 em 3 artigos, determinando:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.[...]

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.[...]

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016).

Dessa forma, a alteração normativa, em 2016, trouxe uma inovação legislativa e inseriu as pessoas com deficiência na reserva de vagas, considerou as diferenças estaduais na distribuição de determinadas populações, utilizando-se o Censo do IBGE, incluiu o acesso a instituições de Ensino Médio técnico e, por fim, determinou a revisão desse programa de acesso às vagas no prazo de 10 anos.

Nessa perspectiva, cabe enfatizar as contribuições de Daflon, Peres Júnior e Campos (2013, p. 323) ao afirmarem que “a avaliação dos procedimentos adotados pelas universidades revela uma grande heterogeneidade de experiências que é expressão de diferentes leituras da natureza das desigualdades sociais e raciais no Brasil”.

Além disso, a variação das modalidades de ações afirmativas são discutidas, criadas e instituídas pelos formuladores de atos normativos ou tomadores de decisão institucional, sejam eles no âmbito político do processo legislativo federal, estadual ou municipal ou na via institucional das próprias organizações universitárias, por meio dos seus conselhos e órgãos deliberativos, que possuem certa autonomia regimental em discutir o tema.

### **3 PROCESSO LEGISLATIVO E EXPERIÊNCIAS UNIVERSITÁRIAS COM AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR**

Como observado até aqui, para a criação de ações afirmativas no setor público são elaboradas leis e atos normativos específicos, que visam à implementação dessas políticas públicas. De acordo com Mello (2010, p. 122), atos normativos são:

todas as espécies normativas que, emanando dos órgãos estatais competentes, possuem caráter obrigatório geral ou individual e destinam-se à produção de efeitos jurídicos, impondo condutas, estabelecendo direitos ou dispondo sobre a organização ou funcionamento de serviços públicos ou sobre as relações entre particulares e o poder público.

Em geral, o processo de elaboração de ações afirmativas tem início com a identificação dos grupos vulneráveis que serão beneficiados pelas medidas políticas. De acordo com Moehlecke (2002, p. 208), a definição dos grupos e de sua abrangência são aspectos importantes na formulação de leis e políticas e, “dependendo do nível de aplicação seja nacional, estadual ou municipal, necessitam incorporar diferenças regionais”. Também envolve a análise de dados socioeconômicos e históricos, que indicam as desigualdades existentes e a necessidade de intervenções específicas para identificar quais políticas e quais sujeitos devem ser abrangidos pela ação afirmativa (AGUIÃO, 2017).

Em seguida, são realizadas consultas públicas, no caso do Poder Legislativo, e debates com a sociedade civil, universidades e especialistas no assunto, para garantir a participação democrática e o alinhamento com as necessidades reais dos grupos beneficiados. Após essa fase de diagnóstico e consulta pública, são minutados os projetos de Lei e atos normativos específicos. A depender do nível, ações afirmativas podem ser instituídas por diferentes atores e em diferentes contextos, e o debate sobre quem é beneficiário ou não pode variar conforme o entendimento acerca das desigualdades históricas pelos tomadores de decisão.

Esses documentos detalham as medidas a serem adotadas, como a reserva de vagas em universidades e concursos públicos, a criação de políticas de inclusão de pessoas com deficiência e a promoção da igualdade de gênero e raça. Se o ato normativo for produzido por meio de lei, o processo legislativo tradicional envolve a apresentação e discussão do projeto em comissões específicas, a votação pelos

membros do Legislativo e a aprovação pelo Executivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d.).

Uma vez aprovada, a lei ou ato normativo de ações afirmativas é implementada pelos órgãos públicos responsáveis, que devem garantir a sua efetividade normativa, de modo que a política afirmativa deve atender aos fins a que se destina, ou, à *mens legis* (BRITO; SOUSA; SANTOS, 2022). A implementação envolve a divulgação das medidas adotadas, a coleta de dados sobre os resultados alcançados e a avaliação constante das políticas implementadas.

O processo legislativo para construções de leis estaduais e os debates consultivos nas universidades para elaboração de atos normativos próprios de ações afirmativas envolvem, então, desafios considerados complexos, dada a interdisciplinaridade do tema. Entre eles, destacam-se: a) a necessidade de garantir a participação democrática dos sujeitos envolvidos neste processo; b) o alinhamento com as necessidades reais dos grupos beneficiados pelas políticas, considerando, inclusive, os fatores regionais e culturais onde se pretendem implementar tais políticas positivas; e c) a efetividade normativa das medidas adotadas com a finalidade de atingir a *mens legis* da ação afirmativa, qual seja, reduzir desigualdades, por meio de acompanhamento periódico e fiscalização por parte dos agentes gestores de ações afirmativas contra fraudes, especialmente, nas autodeclarações étnicoraciais.

O caso da formação de comissões de heteroidentificação (ou bancas), que tem chamado atenção para o combate às fraudes nas autodeclarações raciais para acesso às cotas étnico-raciais, é um desses exemplos.

No processo de política pública de ação afirmativa, para além do debate legislativo, várias denúncias foram realizadas por estudantes, coletivos negros, movimentos sociais e agentes públicos em todas as regiões do Brasil, o que evidenciou a falta de controle e monitoramento da ocupação das vagas destinadas a candidatos pretos, pardos e indígenas nas universidades públicas. De acordo com Silva e outros (2020), a pressão de grupos do movimento negro universitário, organizados em coletivos estudantis, e, em alguns casos, a atuação do Ministério Público Federal (MPF) levaram várias IES a constituí-las para a verificação das cotas com critérios étnico-raciais.

Por conseguinte, a formação de comissões específicas para coibir tais práticas são motivadas por estes fenômenos de denúncias à fraudes às cotas,

conscientes e/ou inconscientes, havendo, portanto, uma responsabilidade social e procedimental da Administração Pública e dos gestores de ações afirmativas no cumprimento da finalidade normativa (NUNES, 2018). Diante dessa realidade, as comissões de heteroidentificação têm se estabelecido, nos últimos cinco anos, “como mecanismo de concretização do direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais” (VAZ, 2018, p. 35).

Por isso, é fundamental que o processo legislativo de ações afirmativas seja embasado em estudos e evidências científicas e que conte com a participação ativa de representantes da sociedade civil e dos grupos vulneráveis afetados pelas desigualdades históricas, para que as políticas positivas implementadas pelo Poder Público sejam realmente efetivas na promoção da igualdade social, na redução das desigualdades, quaisquer que sejam, e na minimização de *gaps* entre as pessoas da comunidade onde se pretende solucionar problemas de acesso à serviços e políticas sociais.

Com o objetivo de analisar o conteúdo legal das normativas que regulamentam as ações afirmativas para admissão no Ensino Superior, discorre-se, a seguir, em primeiro lugar, sobre os modelos normativos de ações afirmativas em universidades estaduais, para em seguida, tratar sobre algumas experiências normativas e institucionais neste tema.

### **3.1 Modelos regulatórios de ações afirmativas no Ensino Superior**

Os modelos de políticas afirmativas comumente utilizados para acesso ao Ensino Superior das universidades brasileiras têm revelado diferentes identificações de público-alvo, como egressos de escola pública, negros (pretos e pardos), indígenas, pessoas com deficiência, pessoas de certas localidades (argumento de inclusão regional), alunos de baixa renda, quilombolas, ciganos, transexuais e travestis, entre outros. De acordo com Feres Júnior e outros (2018), revelam ainda diferentes critérios de inserção, não só com as cotas, mas também com cotas e acréscimo de vagas (ou sobrevagas), bônus, cotas e bônus, acréscimo de vagas, bônus e acréscimo de vagas.

A tendência é que o modelo de destinatários de políticas afirmativas se amplie com o passar do tempo, pois, reivindicações sociais têm surgido para ampliar o rol de pessoas beneficiadas, como é o caso do movimento de pessoas trans e travestis,

que têm manifestado melhores condições para usufruto de políticas públicas, entre elas, o acesso ao Ensino Superior (PIERINI NETO, 2023). Quando as primeiras medidas afirmativas foram adotadas no Brasil e em outros países, não se falava, nesse movimento da forma que se fala atualmente. Por isso, as políticas afirmativas não devem ser tratadas apenas como ponto de chegada, mas também como ponto de partida para expansão de oportunidades na educação.

Os modelos normativos existentes têm mostrado que, para além da reserva de vagas, outras medidas têm sido adotadas no Brasil, como o bônus em ação afirmativa, que também é utilizado como forma de acesso ao Ensino Superior. Essa medida consiste em conceder acréscimo de valor sobre a nota obtida pelos candidatos aptos a serem atendidos pela política em processos seletivos ou pontuações extras, a candidatos que pertencem a grupos tipificados na norma que o institui (PAULA; NONATO; NOGUEIRA, 2022).

Por exemplo, uma IES pode conceder um bônus na nota de corte do vestibular ou na nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para candidatos de escolas públicas ou de baixa renda. Sobre a diferenciação entre cotas e bônus, é importante entender que o bônus não é garantia de reserva, ou seja, não estabelece um percentual mínimo das vagas a serem ocupadas pelo público destinatário da ação.

Feres Júnior e outros (2018) elencam que, apesar de cotas e bônus serem consideradas modalidades de ação afirmativa, por seu caráter promocional, elas não se confundem entre si:

Cotas correspondem à reserva de uma porcentagem ou número fixo de postos disponíveis para serem preenchidos por beneficiários pertencentes a determinado grupo, enquanto a ocupação dos postos ou vagas restantes é decidida de acordo com as formas tradicionais de competição. [...] Os programas de cotas em geral mantêm a proporção entre o número de beneficiários e o número de vagas disponíveis para todos, enquanto o desempenho real dos grupos pode variar um em relação ao outro. O bônus, por outro lado, não garante que a inclusão dos beneficiários seja significativa (FERES JÚNIOR *et al*, 2018, p. 19).

De todo forma, independentemente se cota ou bônus, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, os processos de elaboração e implantação das ações afirmativas nas universidades brasileiras foram se consolidando por intermédio de leis da respectiva unidade federativa e de resoluções de conselhos universitários, tendo em vista a autonomia federativa dos Estados e das universidades. Trata-se de um

debate que tem se intensificado nos últimos anos (POLETTI; EFROM; RODRIGUES, 2020).

A utilização de categorias étnico-raciais para identificar beneficiários é apenas uma entre as várias modalidades de ação afirmativa que foram surgindo no país, apesar de que essa seja a variedade historicamente mais relevante em países como Brasil e Estados Unidos e a que mais suscita clamor no debate público, devido à colonização (FERES JÚNIOR *et al*, 2018). Porém, inicialmente, houve maior adesão por parte das IES às cotas de natureza socioeconômica ante as cotas de cunho étnico-racial, o que enfraqueceu a questão racial reivindicada por grupos sociais racializados (VALENTIM, 2012).

Como observado, a diversidade de critérios de validade gera implicações sobre a aceitação de cor/raça/etnia, haja vista que questões socioeconômicas costumam ser mais aceitas como meio de inclusão ante aquelas voltadas às categorias étnico-raciais (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013). Somado a isso, cabe informar que:

[a]s diferentes percepções acerca das desigualdades no Brasil se consubstanciaram em desenhos distintos de políticas de ação afirmativa. Se em um conselho universitário ou assembleia legislativa prevaleceu o entendimento de que as desigualdades mais importantes no Brasil são de renda e classe e que as desigualdades raciais daí derivam, isso se traduziu em uma política que visava exclusivamente aos alunos de escola pública ou de baixa renda, isto é, à ação afirmativa foi atribuído o papel de contribuir para solucionar desigualdades sociais. Acreditou-se que, ao contemplar os alunos pobres, seriam atingidos também os alunos pretos e pardos, uma vez que estes se encontram mais concentrados no segmento social focalizado pela política (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 323).

Já a cota por origem escolar é uma política de ação afirmativa em que uma porcentagem das vagas disponíveis em cursos de graduação é destinada, exclusivamente, para candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio em escolas públicas. Essa porcentagem pode variar de acordo com a instituição e com o curso, mas geralmente é estabelecida por lei ou por resoluções dos órgãos das IES. Normas que instituem a cota por origem escolar têm como finalidade normativa a de ampliar o acesso de estudantes de baixa renda que estudaram em escolas públicas ao Ensino Superior.

Considerando a heterogeneidade entre escolas públicas, a cota por origem escolar tem evidenciado, em alguns casos, que egressos das escolas regulares, como municipais e estaduais, têm um acesso proporcionalmente menor às vagas

reservadas na modalidade que não considera renda ou cor/raça. Esse fenômeno ocorre de forma mais intensa nos cursos mais concorridos, como Medicina e Direito, de modo que, a forma atual de ingresso na educação superior pública por origem escolar pode favorecer egressos da escola pública diferenciada, como os Institutos Federais (IFs) e os Colégios Militares, frente aos egressos da regular (CAREGNATO; SANTOS; FELIN, 2020).

O argumento de inclusão regional, também chamado de bônus regional, é uma ação afirmativa que as IES podem adotar para os processos seletivos de ingresso discente. Trata-se de critério de inclusão de estudantes que cursaram o ensino médio, de parcial ou totalmente, em escolas regulares presenciais situadas nas localidades definidas por cada instituição. Com ele, busca-se estimular o acesso desses estudantes à universidade de sua região (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Sobrevagas também são ações afirmativas. Por sistema de sobrevagas, entende-se o quantitativo de vagas resultante da aplicação do percentual de cota adicional destinada sobre o número de vagas oferecido por turma/curso. Dessa forma, além das estabelecidas, são criadas vagas extras/adicionais, acima do total estipulado, para incluir determinados grupos, como indígenas; quilombolas; ciganos; pessoas com deficiência; transexuais, travestis ou transgêneros, entre outros, nas turmas e cursos de graduação.

A respeito do argumento de inclusão regional, encontra-se em julgamento no STF a constitucionalidade do argumento de inclusão regional, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 614873, tendo sido reconhecida a repercussão geral da matéria, que analisa a adoção de cotas regionais no estado do Amazonas. Em seu parecer, o relator, Ministro Marco Aurélio Mello, considerou constitucional a adoção desse tipo de critério, fixando a seguinte tese de repercussão geral (tema 474), nos seguintes moldes:

A adoção do critério regional para efeito de fixação de cotas em favor de candidatos a vagas nas universidades públicas, observada a razoabilidade e enquanto verificadas as diferenças locais relativamente a cada curso de graduação, revela-se constitucional.

No Congresso Nacional, o debate em torno de ações afirmativas também chama a atenção, em parte, devido a propostas de extensão das ações afirmativas

para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas, estudantes de escolas públicas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação e a instituição do argumento de inclusão regional nos processos seletivos de universidades.

Essa discussão ganhou maior amplitude política quando o ministro da Educação, Abraham Weintraub, revogou, em 16 de Junho de 2020, a Portaria Normativa do MEC nº 13/2016, de maio de 2016, que determinava que as universidades, institutos federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) promovessem políticas de cotas e inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação. A revogação foi considerada uma explícita retaliação a negros, indígenas e pessoas com deficiência por movimentos sociais, sindicatos e organizações da sociedade civil<sup>11</sup>, o que culminou em novas propostas para fixar a matéria em forma de lei<sup>12</sup>.

### 3.2 Experiências normativas e institucionais no Nordeste

Com o passar dos anos, as IES brasileiras foram adotando políticas afirmativas em suas respectivas regionalidades, umas por iniciativa própria, outras por força de lei. O processo de implantação das ações afirmativas nas universidades estaduais foi se consolidando por meio de leis estaduais e resoluções de conselhos universitários e os debates sobre o assunto também se intensificaram com o decorrer dos anos (POLETTI; EFROM; RODRIGUES, 2020).

É importante pontuar que esse processo de expansão na política de inclusão veio em consonância e em conjunto com outras políticas públicas em execução no Brasil. Como por exemplo, a expansão das IES, através da Reestruturação e

---

<sup>11</sup> SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES. **MEC revoga portaria que determinava políticas de cotas na pós-graduação**. 19 de Junho de 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-revoga-portaria-que-determinava-politicas-de-cotas-na-pos-graduacao1>. Acesso em: 8 out. 2022.

<sup>12</sup> A título de exemplos, o PL 3402/2020, apresentado em 18/06/2020, dois dias após a revogação da Portaria Normativa do MEC nº 13/2016, cita em sua justificativa, que "Em um momento em que as desigualdades e a luta por direitos essenciais se torna destaque em todo o mundo, o Ministério da Educação, na figura do ministro Abraham Weintraub, editou a Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020, revogando a Portaria anterior, ignorando os avanços sociais feitos ao longo dos anos e desamparando os futuros estudantes. [...] Devemos proteger legalmente o acesso de maneira que direções arbitrárias no Ministério da Educação, de maneira unilateral, não tenham a possibilidade de retirar os direitos do cidadão brasileiro." Além disso, o PL 3425/2020, apresentado três dias após a revogação, e o PL 3438/2020, cinco dias depois, buscam instituir lei para tornar obrigatórias as cotas na pós-graduação. O PL 3722/2020, em sua justificativa, cita diretamente o objetivo de normatizar a referida portaria que dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação. Esses casos servem como exemplos de retaliação da decisão do Executivo pelos parlamentares no Legislativo.

Expansão das Universidades Federais (REUNI), e a concessão de bolsas de estudo em universidades particulares para estudantes de baixa renda, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), desde 2004 (POLETTI; EFROM; RODRIGUES, 2020).

Sob uma visão conceitual ampla, o Prouni também pode ser considerado uma ação afirmativa estatal, ao passo que foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para ofertar bolsas de estudo, integrais e parciais (50% do valor da mensalidade do curso), em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. O público-alvo do programa é o estudante sem diploma de nível superior<sup>13</sup>.

Preliminarmente, houve uma maior adesão por parte das instituições às cotas de natureza socioeconômica ante as cotas de cunho étnico-racial enfraqueceu a questão racial reivindicada por grupos sociais racializados, porque as cotas direcionadas a estudantes de escola pública são mais presentes do que aquelas voltadas aos estudantes negros, critério baseado numa pertença racial. Portanto, houve resistência da comunidade universitária na aceitação desse segundo grupo como público-alvo beneficiário dessa política (VALENTIM, 2012).

De acordo com Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), há uma grande heterogeneidade de critérios para as políticas afirmativas no Brasil, o que culmina em implicações negativas sobre a aceitação dos recortes étnico-raciais, pois as questões socioeconômicas costumam ser mais aceitas como critérios de inclusão. Nesse sentido, diferentes percepções acerca das desigualdades no Brasil se consubstanciam em desenhos distintos de políticas de ação afirmativa.

Tendo em vista a amplitude do tema, foram selecionadas as universidades localizadas na região constantes no Quadro 1, a seguir. O vínculo à ABRUEM foi a única variável utilizada para escolha das universidades, dado o recorte espacial selecionado para o presente trabalho.

**Quadro 1. Lista de universidades estaduais do Nordeste vinculadas à ABRUEM selecionadas neste estudo**

UF	Instituição de Ensino Superior	Sigla
AL	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas	UNCISAL

<sup>13</sup> Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 24 mar. 2023.

AL	Universidade Estadual de Alagoas	UNEAL
BA	Universidade do Estado da Bahia	UNEB
BA	Universidade Estadual de Feira de Santana	UEFS
BA	Universidade Estadual de Santa Cruz	UESC
BA	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	UESB
CE	Universidade Estadual do Ceará	UECE
CE	Universidade Regional do Cariri	URCA
CE	Universidade Vale do Acaraú	UVA
MA	Universidade Estadual do Maranhão	UEMA
PB	Universidade Estadual da Paraíba	UEPB
PE	Universidade de Pernambuco	UPE
PI	Universidade Estadual do Piauí	UESPI
RN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	UERN

**Fonte:** elaborado pelo autor

Das instituições de ensino superior selecionadas, quatro delas estão localizadas no estado da Bahia e três no estado do Ceará. Em Alagoas, duas instituições estão incluídas neste estudo normativo. Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte possuem uma universidade estadual em cada estado. O estado de Sergipe não foi incluído neste estudo porque não possui instituição de Ensino Superior vinculada à ABRUEM.

O recorte nestas instituições se apoia na revisão sistemática de Poletto, Efrom e Rodrigues (2020), que apontou que os estudos em ações afirmativas disponíveis ainda são esparsos e confinados a realidades específicas, sem diálogos consistentes com outras realidades. Desse modo, as autoras sugerem estudos integrativos de diferentes instituições que adotaram-as em diferentes estados brasileiros. Segundo elas, “pesquisas mais holísticas ou contemplativas de outros aspectos podem contribuir para a compreensão do tema e para a evolução de soluções para novos desafios que as ações afirmativas continuam a gerar” (POLETTI; EFROM; RODRIGUES, 2020, p. 20).

Em estudo anterior, realizado por Brito, Sousa e Santos (2022), os autores apresentaram as principais legislações aplicadas e experiências institucionais de acesso a universidades estaduais. Com isso, destacaram que, por meio delas, torna-se possível fazer comparações sobre a aplicação das cotas nos diferentes contextos macrorregionais e, em certa medida, identificar a influência de fatores

culturais, sociais, étnicos, educacionais e/ou políticos na elaboração e implementação dessas políticas.

Em Alagoas, as ações afirmativas para ingresso na graduação são regulamentadas pela Lei Estadual nº 6.542, de 7 de dezembro de 2004, que estabeleceu a reserva de vagas nas universidades públicas destinadas a alunos egressos da rede pública de ensino. Na prática, essa legislação aplica-se à UNEAL e à UNCISAL. Essa lei alagoana determina a reserva de 50% das vagas nas universidades estaduais daquele estado para candidatos que concluíram o Ensino Fundamental II, a saber do 6º ao 9º ano, e o Ensino Médio Integral, do 1º ao 3º ano, em escolas públicas (ALAGOAS, 2004).

Na Bahia, a Lei Estadual nº 13.182, de 6 de junho de 2014, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado e que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa naquele estado (BAHIA, 2014), exerceu influência na discussão legislativa local e corroborou para a elaboração de políticas afirmativas com vistas ao ingresso no Ensino Superior em quatro universidades baianas: UNEB, UEFS, UESC e UESB.

A UNEB, por meio da Resolução nº 1.339/2018, regulamentou uma série de modalidades de ações afirmativas destinadas a candidatos que, cumulativamente, tenham cursado todo o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio exclusivamente em escola pública, com renda bruta familiar mensal inferior ou igual a quatro salários mínimo e que não possua título de graduação, exceto para ingresso no processo seletivo de pós-graduação. Do total de vagas ofertadas pela universidade, 40% devem ser reservadas, obrigatoriamente, para candidatos autodeclarados negros (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2018).

Além disso, a UNEB adota o sistema de sobrevagas, de modo a reservar 5% delas para candidatos indígenas, 5% para candidatos quilombolas, 5% para candidatos ciganos, 5% para candidatos com deficiência, transtorno do espectro autista ou altas habilidades e, por fim, 5% para candidatos(as) transexuais, travestis ou transgêneros. O objetivo da universidade com esse marco normativo é “promover a diversidade de gênero, a equidade étnico-racial e a inclusão no ensino superior” (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2018).

Ainda na Bahia, a UEFS reserva 50% das vagas para candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio e pelo menos quatro anos letivos do Ensino Fundamental em instituições públicas. Essa modalidade de cota social é destinada a

quem não possui título de graduação e para candidato com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo. Do total de vagas na cota social, 80% deverão ser ocupadas por candidatos que se autodeclararem negros (pretos e pardos) oriundos de escola pública e 20% das vagas para candidatos não negros. No sistema de sobrevagas, é destinada uma para cada um dos seguintes grupos: povos indígenas aldeados, ciganos, quilombolas referendados por suas comunidades, candidatos com deficiência e, também, para candidatos transexuais, travestis ou transgêneros (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2019).

De modo semelhante, a UESC destina cota social de 50% das vagas de cada curso e em cada turno para estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio e os últimos quatro anos do Ensino Fundamental em escola pública. E, destas, 75% são destinadas aos estudantes que se autodeclararem negros. Além das vagas estabelecidas, duas sobrevagas são destinadas a indígenas reconhecidos pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) ou a moradores de comunidades remanescentes de quilombos, desde que tenham cursado o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio integralmente em escolas públicas (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ, 2011).

Por último, a UESB destina 50% das vagas para ação afirmativa, sendo 30% destas ocupadas por candidatos autodeclarados pretos ou pardos que estudaram todo o ensino fundamental II e todo o Ensino Médio na rede pública. Por meio de vestibular tradicional, a UESB destina uma cota adicional para candidato com deficiência, uma para candidato indígena e uma para candidato quilombola (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2016).

No Ceará, o marco normativo das cotas é a Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a instituição do Sistema de Cotas nas Instituições de Ensino Superior naquela unidade da federação por um período de dez anos. Sob a vigência dessa lei, as universidades estaduais cearenses ficam obrigadas a adotarem mecanismos afirmativos na composição de seus candidatos no vestibular (CEARÁ, 2017).

A UECE reserva 50% de suas vagas para os estudantes que, simultaneamente, concluíram o ensino médio regular em escolas públicas municipais ou estaduais situadas no estado do Ceará, além de serem economicamente carentes. A UECE adota cota étnico-racial com base no número de

pretos, pardos e indígenas do Estado, ficando reservadas 4,65% das vagas para pretos, 61,88% para pardos e 0,23% das vagas para indígenas dentro do percentual da cota social. Ainda são ofertadas 3% de suas vagas da ampla disputa para pessoas com deficiência (CEARÁ, 2017).

De maneira mais abrangente, a URCA destina 50% das vagas de todos os cursos e turnos para as cotas sociais e étnico-racial, sendo distribuídas da seguinte forma: a) 32% das vagas destinadas para estudantes que cursaram integralmente o Ensino Médio em escolas públicas federais, estaduais ou municipais com funcionamento no Estado do Ceará e com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita; b) 68% das vagas são destinadas para estudantes que cursaram integralmente o Ensino Médio em escolas públicas federais, estaduais ou municipais com funcionamento no Estado do Ceará e com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita, que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas. Destaca-se que 30% das vagas da ampla concorrência na URCA são para os candidatos autodeclarados negros, pardos, indígenas ou pertencentes a comunidades quilombolas, ou seja, que não apresentam os requisitos legais específicos e/ou que não desejam participar da reserva legal de vagas da cota socioeconômica e 10% das vagas da ampla concorrência são para pessoas com deficiência (CEARÁ, 2017).

A UVA destina 50% de suas vagas para os candidatos que tenham concluído o Ensino Médio em escolas públicas situadas no estado do Ceará e sejam economicamente carentes, ou seja, oriundos de família com renda mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita. Assim como a UECE, adota os mesmos percentuais referente a cota étnico-racial com base no número de pretos, pardos e indígenas do Ceará e 3% de suas vagas da ampla disputa para pessoas com deficiência, em cumprimento à Lei Estadual (CEARÁ, 2017).

O Maranhão dispõe da Lei Estadual nº 9.295, de 17 de novembro de 2010, que institui Sistema Especial de Reserva de Vagas na UEMA, para os estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes negros (MARANHÃO, 2010). A UEMA, através da Lei Estadual e das Resoluções nº 1.250/2017 e nº 1.314/2018, reserva 10% das vagas para candidatos e candidatas negros e negras de comunidades indígenas, desde que eles e elas tenham cursado o ensino médio exclusivamente em escolas públicas (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO, 2018).

Na Paraíba, a UEPB reserva 50% das vagas destinadas a candidatos que tenham cursado integralmente as três séries do Ensino Médio em escolas da rede pública e que não tenham concluído curso de graduação. Além disso, esta universidade reserva 5% das vagas para pessoas com deficiência (UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA, 2014).

Em Pernambuco, a UPE condiciona 20% de suas vagas para serem ocupadas por estudantes que tenham cursado integral, exclusiva e regularmente todo o Ensino Fundamental II e Ensino Médio em escolas da rede pública estadual ou municipal, nos termos da Resolução nº 015/2010 alterada pela Resolução nº 017-A/2013 (UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO, 2013).

No Piauí, a UESPI destina 30% das vagas para as políticas de cotas, sendo 15% reservadas para candidatos que cursaram ensino fundamental e médio em escolas públicas. Além disso, são reservadas 15% das vagas da cota social para candidatos negros também oriundos de escolas públicas (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ, 2008).

No Rio Grande do Norte, a primeira experiência com as políticas afirmativas consistiu no sistema de cotas socioeconômicas na UERN, através da Lei Estadual nº. 8.258, de 27 de dezembro de 2002 (RIO GRANDE DO NORTE, 2002), ao estabelecer reserva de vagas nas universidades públicas estaduais para alunos egressos da rede pública de ensino. Em seguida, foram instituídas ações afirmativas voltadas para pessoas com deficiência, mediante a Lei Estadual nº 9.696, de 25 de fevereiro de 2013 (RIO GRANDE DO NORTE, 2013).

A Lei Estadual nº 10.480, de 25 de janeiro de 2019, revogou as Leis de nº 8.258/2002 e 9.696/2013, reordenou todo o sistema de ações afirmativas para fins de ingresso na UERN, preservou o critério socioeconômico e instituiu novo critério de cota social, qual seja, o étnico-racial. Ademais, criou o argumento de inclusão regional nos processos seletivos de vagas iniciais, destinado a candidatos egressos da rede pública dessa unidade federativa (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

## 4 ANÁLISE NORMATIVA DE COTAS UNIVERSITÁRIAS: MAPEAMENTO DAS UNIVERSIDADES NORDESTINAS

Como enfatizado no capítulo 2 e 3 deste trabalho, ações afirmativas são medidas políticas ou programas especiais que buscam corrigir desigualdades históricas e promover a igualdade de oportunidades para grupos que foram historicamente discriminados ou marginalizados. A questão principal deste trabalho é a análise normativa de leis e resoluções universitárias quanto a (in)observância aos requisitos doutrinários que caracterizam as ações afirmativas.

Para delimitar o campo de investigação deste trabalho, optou-se por realizar um mapeamento das experiências universitárias no âmbito das instituições de vinculadas à Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), de modo a recortar para o estudo normativo as IES da região Nordeste do Brasil. A ABRUEM atua diretamente em 22 estados brasileiros, por meio de 47 universidades associadas, sendo que destas, 14 são nordestinas, e tem sido ator importante no aprofundamento permanente das discussões de temas prioritários para a agenda do Ensino Superior brasileiro, especialmente aqueles relacionados à interiorização do acesso à universidade.

Esse recorte se fez necessário tendo em vista o propósito de mapear as legislações aplicadas e as experiências próprias dos estados e das universidades estaduais e analisar o “estado da arte” das ações afirmativas na região, destacando suas peculiaridades, contextos e características. A escolha pelas universidades estaduais da região Nordeste, como contexto de investigação nesta pesquisa, justifica-se pelo fato de delimitar o campo de análise das ações afirmativas e identificar os conteúdos jurídicos e marcos normativos que regem essas políticas em âmbito regional, possibilitando fazer comparações e paralelos entre os casos pesquisados.

Para chegar neste objetivo, realizou-se mapeamento e coleta de documentos normativos e institucionais que instituem as cotas de ingresso nas universidades estaduais no âmbito delimitado<sup>14</sup>. Posteriormente, propõe-se uma análise do

---

<sup>14</sup> Segundo Fonseca (2002), a pesquisa documental se assemelha em muito à pesquisa bibliográfica, uma vez que também se debruça sobre documentos específicos a respeito de determinado objeto. O que diferencia os dois tipos de pesquisa é a fonte na qual os dados são obtidos. A pesquisa documental abrange fontes mais diversificadas, que vão desde dados estatísticos a documentos oficiais, como fontes primárias, ou seja, que ainda não passaram por tratamento analítico (GIL, 2008).

arcabouço jurídico-normativo das legislações estaduais e resoluções universitárias selecionadas que regulamentam a gestão de ações afirmativas.

Aqui, o objetivo é identificar algumas variáveis normativas e verificar se as normas que instituem cotas de ingresso no Ensino Superior apresentam: a) critérios de temporalidade das medidas transitórias, b) fundamentos de desigualdade histórica ou estrutural que justifiquem o tratamento diferenciado aos beneficiados pela política, c) previsão de mecanismos ou políticas permanentes após-ações afirmativas, entre outros dispostos doutrinários no tema.

A forma de acesso a essas universidades também é uma variável relevante para compreender os contextos e a operacionalização das ações afirmativas. Destaca-se que os principais meios são: i) vestibular tradicional, ii) Sistema de Seleção Unificada (SISU), do Ministério da Educação (MEC), e iii) ambos (vestibular + Sisu). O Sisu é o sistema informatizado desenvolvido pelo MEC para selecionar os candidatos às vagas das instituições públicas de Ensino Superior que utilizam a nota do Enem como única fase de seu processo seletivo. A seleção é feita pelo Sistema com base na nota obtida pelo candidato no Enem<sup>15</sup>.

No recorte deste trabalho, encontra-se o estado da arte quanto às formas de acesso das universidades, conforme Quadro 2.

**Quadro 2. Formas de acesso/ingresso no Ensino Superior**

UF	IES	Forma de ingresso
AL	UNCISAL	Vestibular tradicional
AL	UNEAL	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
BA	UNEB	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
BA	UEFS	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
BA	UESC	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
BA	UESB	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)/Vestibular
CE	UECE	Vestibular tradicional
CE	URCA	Vestibular tradicional
CE	UVA	Vestibular tradicional
MA	UEMA	Vestibular tradicional
PB	UEPB	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)/Vestibular
PE	UPE	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
PI	UESPI	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)

<sup>15</sup> Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

RN	UERN	Sistema de Seleção Unificada (SISU/MEC)
----	------	---

**Fonte:** elaborado pelo autor

É evidente que a maior parte das universidades analisadas substituiu o vestibular tradicional pelo Sisu, embora algumas continuem com essa forma ou com vestibulares especiais. Isso se deve, em medida, pela ampliação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e padronização que o sistema do MEC trouxe para a seleção de candidatos às vagas. Segundo Santos, Silva e Melo (2017), a adesão pelas IES ao Enem/Sisu encurtou barreiras geográficas, diminuiu despesas financeiras com realização de avaliações próprias, permitiu a alocação da nota durante a fase de seleção em qualquer universidade, trouxe maior facilidade, eficiência e meritocracia ao processo de seleção de candidatos às vagas ofertadas e fomentou a democratização do acesso ao Ensino Superior.

Como se trata do foco desta pesquisa, os documentos normativos e institucionais selecionados foram avaliados por meio da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), fundamentando-se em pré-análise, exploração do material, codificação e categorização de variáveis. Posteriormente, utilizou-se a técnica de levantamento quantitativo para sistematizar as informações analisadas na etapa anterior.

Coletadas os dados obtidos no levantamento documental inicial, serão discutidos a natureza normativa e os critérios doutrinários que caracterizam as ações afirmativas e suas modalidades. Nesta etapa, a pesquisa assume caráter quantitativo, vez que utilizará de técnicas e ferramentas estatísticas como instrumentos de análise e sistematização dos dados obtidos na pesquisa bibliográfica e documental.

Espera-se que a sistematização dos resultados auxilie na construção do diagnóstico se as legislações e resoluções universitárias incorporam os pressupostos doutrinários das ações afirmativas em seu conteúdo normativo, sendo possível identificar a gestão deste instituto jurídico nas universidades estaduais da região Nordeste e as experiências institucionais no tema, bem como ser percebido o desempenho e os fundamentos normativos de forma crítica.

#### **4.1 Bases legais**

Como medida jurídica, a ação afirmativa necessita de uma base legal, apontada como um dos requisitos que são comuns às ações afirmativas no geral. Neste trabalho, pode-se entender esse conceito como a legislação aplicada, norma ou documento jurídico que fundamenta e justifica a validade de uma política afirmativa e que estabelece as condições e as regras para que a medida afirmativa possa ser aplicada de maneira legal e legítima.

Dentre os atos normativos mais comuns estão as leis estaduais e resoluções. Cada um desses atos possui características específicas, tais como o âmbito de aplicação (como território, tempo), a hierarquia normativa, a forma de elaboração e a finalidade. As IES, por exemplo, dispõem de autonomia nas dimensões didático-científica, administrativa e de gestão financeira-patrimonial, conforme o art. 207 da CRFB/88, e por isso, podem instituir seus próprios atos normativos, como resoluções de conselhos, instruções normativas e deliberações.

No recorte das universidades estaduais analisadas neste trabalho, identifica-se o universo de documentos normativos que tratam da matéria para admissão no Ensino Superior. Apresenta-se, a seguir, as principais bases legais que instituem ações afirmativas nas universidades estaduais nordestinas.

**Quadro 3. Legislação de ação afirmativa aplicada às universidades estaduais selecionadas**

UF	IES	Legislação aplicada	Ementa/Resumo
AL	UNCISAL	Lei Estadual nº 6.542, de 7 de dezembro de 2004	Estabelece reserva de 50% das vagas das Universidades Públicas do Estado de Alagoas para alunos que estudaram os últimos quatro anos do ensino fundamental e os três anos do ensino médio em escolas públicas.
		Resolução CONSU nº 26/2017, de 8 de setembro de 2017	Estabelece o critério de inclusão de bonificação como medida afirmativa, acrescentando uma porcentagem na nota final, candidatos que estudaram os últimos quatro anos do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano) e os três anos do ensino médio (do 1º ao 3º ano) em escolas públicas ou privadas do Estado de Alagoas e candidatos que estudaram os três anos do ensino médio (do 1º ao 3º ano) em escolas públicas ou privadas do Estado de Alagoas.
	UNEAL	Lei Estadual nº 6.542, de 7 de dezembro de 2004	Estabelece reserva de 50% das vagas das Universidades Públicas do Estado de Alagoas para alunos que estudaram os últimos quatro anos do ensino fundamental e os três anos do ensino médio em escolas públicas.
BA	UNEB	Resolução nº 1.339, de 28 de julho de 2018	Aprova o sistema de reservas de vagas para negros e sobrevagas para indígenas; quilombolas; ciganos; pessoas com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades; transexuais, travestis e transgênero, no âmbito da UNEB, e dá outras providências.

	UEFS	Resolução nº 10, de 7 de novembro de 2019	Dispõe sobre a reserva de vagas para os cursos de graduação da UEFS, para grupos historicamente excluídos, realizada através de Processo Seletivo de Acesso ao Ensino Superior.
	UESC	Resolução nº 64, de 21 de dezembro de 2006 (alterada pela Resolução nº 50, de 8 de agosto de 2011).	Alterar o Art. 1º da Resolução nº 64, de 21 de dezembro de 2006, para instituir reserva de vagas em todos os cursos de graduação da UESC
	UESB	Resolução nº 37/2008, alterada por Resoluções nº. 52/2016 e 011/2017	Dispõe sobre o sistema de reserva de vagas e quotas adicionais no processo seletivo para os cursos de graduação da UESB e dá outras providências.
CE	UECE	Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017	Dispõe sobre a Instituição do Sistema de Cotas nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Ceará.
		Resolução nº 1370/2017 - CONSU, de 06 de outubro de 2017	Regulamenta as formas de ingresso nos cursos de graduação da universidade estadual do Ceará e a política de cotas instituída pela Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017.
	URCA	Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017	Dispõe sobre a Instituição do Sistema de Cotas nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Ceará.
		Resolução nº 1/2017 CONSUNI, de 22 de setembro de 2017	Instituiu o Sistema de Cotas Sociais e Étnico Raciais nos cursos de graduação da Universidade Regional do Cariri (URCA).
UVA	Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017	Dispõe sobre a Instituição do Sistema de Cotas nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Ceará.	
MA	UEMA	Lei Estadual nº 9.295 de 17 de novembro de 2010	Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas na Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, para os estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes negros.
		Resoluções nº 1.250, de 4 de abril de 2017	Aprova Normas Gerais do Processo Seletivo de acesso à educação superior da Universidade Estadual do Maranhão.
PB	UEPB	Resolução CONSEPE nº 3/2022, de 08 de fevereiro de 2022	Revoga a RESOLUÇÃO/UEPB/CONSEPE/021/2021 e reformula e institui a política de reserva de vagas no âmbito dos cursos de graduação da UEPB para pessoas negras; indígenas; ciganas; quilombolas; pessoas trans (transexuais, travestis e transgêneros); pessoas com deficiência; pessoas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas privadas com bolsa de estudo integral e dá outras providências.
PE	UPE	Resolução CONSUN Nº 15/2010, alterada pela Resolução CONSUN nº 021/2021	Altera a Resolução CONSUN no 06/2007, que estabelece sistema especial de vagas para estudantes egressos de escolas públicas das Unidades de Educação que compõem a Universidade de Pernambuco
		Resolução CEPE nº 92/2020, de 26 de novembro de 2020	Dispõe sobre o bônus como critério de inclusão regional no Processo de Ingresso da UPE via Sisu para estudantes que optarem pelos cursos de Direito, Medicina e Odontologia.
PI	UESPI	Resolução nº 007/2008, de 11 de julho de 2008.	Regulamenta a Reserva de Vagas na oferta do Vestibular dos Cursos de Graduação e dá outras providências.
RN	UERN	Lei Estadual nº 10.480, de 30 de janeiro de 2019.	Dispõe sobre a instituição de cotas e sobre o argumento de inclusão regional nos processos seletivos de vagas iniciais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, para alunos egressos da Rede Pública de Ensino, revoga a Lei nº

**Fonte:** elaborado pelo autor

No âmbito das universidades dos estados do Nordeste selecionados para este estudo, percebe-se a existência de leis estaduais aprovadas por Assembleias Legislativas Estaduais e sancionadas pelos respectivos governos estaduais, que disciplinam o tema das ações afirmativas no âmbito da unidade federativa e se aplicam as IES situadas sob sua jurisdição. Esse é o contexto dos casos de Alagoas, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte, que possuem leis próprias.

Contudo, há um universo majoritário de resoluções internas de conselhos universitários estaduais que normatizam esses mecanismos para acesso ao Ensino Superior de forma ampla e desuniformidade, característica esta última que é fruto da autonomia administrativa e de gestão destas instituições e das características locais de cada unidade federativa.

A maior parte das universidades estaduais nordestinas instituíram as políticas afirmativas por meio de resoluções administrativas regidas pelos Conselhos Universitários Superiores (CONSU, CONSUNI) ou Conselhos de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE, CEPE), o que acaba por tornar essas instâncias institucionais em verdadeiros espaços de debates quanto à implementação e avaliação das políticas afirmativas.

Em muitos dos casos, os Conselhos Universitários, enquanto instituições de poder no campo acadêmico, acabam dando direção às políticas de ações afirmativas, tornando-se espaços de disputas. Pelo levantamento, percebe-se que há alterações constantes no conteúdo normativo dessas resoluções, principalmente, nos últimos anos, para dar base normativa à inclusão de novos beneficiados, como pretos, pardos, indígenas, transexuais e travestis, pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), ciganos, entre outros.

De acordo com Batista (2015), em um estudo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), essa característica faz desses conselhos, através da representação de segmentos sociais, “uma arena de disputas por modelos de justiça social para a Educação Superior”. Todavia, conforme a autora, o acesso aos instrumentos legítimos de expressão e a participação em parcela da autoridade institucional, organiza-se a partir de uma hierarquia institucional cujo resultado,

quase sempre, resulta em desigualdade na representação de segmentos nos atos decisórios que instituem as bases normativas (BATISTA, 2015, p. 120).

Nesse sentido,

Se em um conselho universitário ou assembleia legislativa prevaleceu o entendimento de que as desigualdades mais importantes no Brasil são de renda e classe e que as desigualdades raciais daí derivam, isso se traduziu em uma política que visava exclusivamente aos alunos de escola pública ou de baixa renda”, de modo que à ação afirmativa foi atribuído o papel de contribuir para solucionar desigualdades sociais. “Acreditou-se que, ao contemplar os alunos pobres, seriam atingidos também os alunos pretos e pardos, uma vez que estes se encontram mais concentrados no segmento social focalizado pela política (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 323).

Apenas os estados de Alagoas, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte instituíram leis nos respectivos ordenamentos estaduais para regulamentar as ações afirmativas, sendo estas as bases legais dessas medidas nas unidades federativas citada, apesar do Estado da Bahia dispor sobre o assunto genericamente em seu Estatuto da Igualdade Racial, instituído por lei própria. Contudo, a falta de legislação estadual própria sobre o tema na maioria dos estados analisados pode promover discricionariedade dos tomadores de decisão e, ao mesmo tempo, maior autonomia para as gestões universitárias deliberarem pela implementação das ações afirmativas, embora susceptíveis a temporalidades de mandatos e subjetividades políticas dos respectivos membros dos conselhos deliberativos e consultivos das universidades (BRITO; SOUSA. SANTOS, 2022).

Assim,

[...] os processos internos de demandas pelas políticas variaram muito caso a caso. Em algumas universidades, os movimentos sociais locais passaram a se organizar em reivindicações específicas; em outras, a organização de docentes dentro do campus foi decisiva; em outras, ainda, os núcleos de estudo afro-brasileiros já existentes passaram a ter maior voz; por último, ações inicialmente isoladas de profissionais que passaram a questionar a falta de diversidade em suas universidades foram decisivas para levar a cabo o programa (PAIVA; ALMEIDA, 2010, p. 86 *apud* DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 308-309).

Desse modo, a composição temporária de um conselho universitário pode levar ao avanço ou ao retrocesso das ações afirmativas, gerando falta de uniformização nos procedimentos, insegurança institucional e jurídica na definição da agenda afirmativa a curto e longo prazo.

## 4.2 Destinatários das políticas afirmativas

Na perspectiva dos destinatários da ação afirmativa, pode-se afirmar que existe uma multitudine de beneficiários e nomenclaturas para se referir-lhes, tendo como base o contexto e recorte regional utilizado. Na definição dos grupos beneficiados, o conteúdo normativo de leis e resoluções analisadas neste trabalho, no âmbito das universidades estaduais do Nordeste, no geral, estabelecem critérios de validade exclusivamente sociais, raciais/étnicos, de deficiências, sexuais e regionais, ou procuram utilizar ambos os critérios.

### 4.2.1 Cotas sociais/por origem escolar

Quando se volta o filtro para a cota social ou cota por origem escolar, tem-se que as definições dos destinatários variam: estudantes que concluíram determinado período, ciclo escolar ou integralidade do Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio na rede pública, recortes de renda mensal per capita com base no salário mínimo, “ser economicamente carente” ou em “situação de vulnerabilidade socioeconômica”. Há, ainda, referências aos estudantes que, cumulativamente, não possuem título de graduação e com recortes étnico raciais, entre outros.

O Quadro 4 mostra que a cota social/cota por origem escolar é a mais utilizada pelas universidades estaduais nordestinas retratadas. Todas elas (14) aderem, individual ou cumulativamente, alguma medida afirmativa para acesso de estudantes oriundos da rede pública, ou de determinadas rendas, à universidade.

**Quadro 4. Ação afirmativa do tipo cota social/por origem escolar**

IES	Tipo	Quantitativo para cota social/origem escolar
UNCISAL	Reserva de vaga	Estabelece que 50% candidatos que concluíram os últimos quatro anos do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e o ensino médio (1º ao 3º ano) em escolas públicas.
UNEAL	Reserva de vaga	Estabelece que 50% candidatos que concluíram os últimos quatro anos do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e o ensino médio (1º ao 3º ano) em escolas públicas.
UNEB	Reserva de vaga	Todas as modalidades de AF destinada à) candidatos que tenham cursado todo o 2º Ciclo do Ensino Fundamental e o Ensino Médio exclusivamente em escola pública; e b) tenham renda bruta familiar mensal inferior ou igual a 04 (quatro) vezes o valor do salário mínimo nacional vigente no ato da matrícula; c) Que não possua título de graduação, exceto para ingresso no processo seletivo de pós-graduação
UEFS	Reserva de vaga	50% das vagas para candidatos que tenham cursado todo o ensino médio e pelo menos quatro anos letivos do Ensino Fundamental em escola pública, comunitária, Escola Família Agrícola,

		vinculadas ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, ou de Exame de Certificação de Competência ou de Avaliação de Jovens e Adultos realizada pelos Sistemas Públicos de Ensino. Cota destinada a quem não possui título de graduação e para candidato com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo
UESC	Reserva de vaga	50% das vagas de cada curso e em cada turno para estudantes que tenham cursado todo o Ensino Médio e os últimos quatro anos do Ensino Fundamental em escola pública,
UESB	Reserva de vaga	50% das vagas para ação afirmativas, sendo 30% destas ocupadas por candidatos autodeclarados pretos ou pardos que estudaram todo o ensino fundamental II e todo o ensino médio e na rede pública
UECE	Reserva de vaga	50% de suas vagas para os estudantes que satisfizerem, simultaneamente as 2 (duas) seguintes condições: I. ter concluído os 3 (três) anos do ensino médio regular em escolas públicas municipais ou estaduais situadas no estado do Ceará; e II. ser economicamente carente (famílias com renda igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo per capita)
URCA	Reserva de vaga	50% das vagas de todos os cursos e turnos, serão reservadas para as Cotas Sociais e Étnico Racial, este percentual será distribuído da seguinte forma: a) 32% destinado para estudantes que cursaram integralmente o Ensino Médio em Escolas Públicas Federais, Estaduais ou Municipais com funcionamento no Estado do Ceará e com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita.(E.P.).
UVA	Reserva de vaga	50% de suas vagas para os candidatos que satisfizerem, simultaneamente, as 2 (duas) seguintes condições: Ter concluído os 3 (três) anos do ensino médio em escolas públicas situadas no estado do Ceará; e, ser economicamente carente, oriundo de família com renda mensal igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo per capita.
UEMA	Reserva de vaga	10% de suas vagas para estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes negros que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
UEPB	Reserva de vaga	20% para pessoas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e pessoas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas privadas com bolsa de estudo integral, estas últimas terão que comprovar situação de vulnerabilidade socioeconômica.
UPE	Reserva de vagas	30% das vagas ocupadas por estudantes egressos de escolas públicas será dividido em dois extratos, da seguinte forma:15% das vagas para estudantes com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário; e 15% das vagas para estudantes com qualquer renda per capita
UESPI	Reserva de vaga	45% para candidatos que concluíram integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário-mínimo e meio (1,5) e que não estejam concorrendo na forma das ações Afirmativas 1 e 2.
UERN	Reserva de vagas	50% das vagas para candidatos que cursaram, integralmente, os ensinos fundamental e médio em escolas públicas

**Fonte:** elaborado pelo autor

O tipo “de reserva de vaga”, consubstanciada na garantia de ingresso desses grupos nos cursos e turmas de graduação, é uma característica importante quando se trata de cotas sociais, como se observa no Quadro 4. Isso porque, diferente de outros modelos de ação afirmativa existentes, este tipo se traduz em maior efetividade de acesso, pois há previsibilidade do quantitativo garantido por lei ou resolução ao destinatário.

As cotas por origem escolar ou por recortes de renda e as cotas para pessoas com deficiência costumam ser instituídas, com maior frequência, pelos conselhos universitários, apesar das leis estaduais existentes na região Nordeste também incluírem esse público como destinatário da ação afirmativa, em sua maioria.

#### 4.2.2 Cotas para pessoas com deficiência

Sob diferentes formas, ações afirmativas analisadas para pessoas com deficiência, neste estudo, tendem a criar reserva de vaga, em diferentes percentuais, quais sejam, de 2%, 3%, 5% ou 10%, e sobre vagas, com 1 quota adicional ou 5% de sobre vagas. O Quadro 5 traz o mapeamento das normativas com os respectivos percentuais, comumente utilizados para ingresso de pessoas com deficiência..

**Quadro 5. Ação afirmativa para pessoas com deficiência**

IES	Tipo	Percentual para cota para PCD
UNEB	Sobre vaga	5% de sobre vaga para <b>candidatos(as) com deficiência</b> , transtorno do espectro autista ou altas habilidades
UEFS	Sobre vaga	01 sobre vaga para <b>candidatos com deficiência</b>
UESB	Sobre vaga	01 quota adicional para <b>pessoa com deficiência</b>
UECE	Reserva de vaga	3% de suas vagas da ampla disputa para <b>Pessoas com Deficiência (PcD)</b>
URCA	Reserva de vaga	10% das vagas da ampla concorrência são para <b>Pessoas com Deficiência</b>
UVA	Reserva de vaga	3% de suas vagas da ampla disputa para <b>Pessoas com Deficiência (PcD)</b>
UEMA	Reserva de vaga	5% das vagas dos cursos de graduação da UEMA para <b>pessoas com deficiência</b>
UEPB	Reserva de vaga	2% para pessoas com Deficiência;
UESPI	Reserva de vaga	10% para <b>pessoas com deficiências</b> que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário-mínimo e meio (1,5);
UERN	Reserva de vaga	5% para <b>pessoas com deficiência</b> comprovada por profissional cadastrado pelo SUS

Fonte: elaborado pelo autor

Para comprovação da deficiência, IES estaduais costumam se utilizar da exigência de apresentação de laudos médicos, de profissional e, em alguns casos, há exigência que o documento médico seja assinado por profissional cadastrado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Juntas multiprofissional, compostas por médicos, pedagogos, assistentes sociais e psicólogos, também são utilizadas como instrumento por algumas IES para dar efetividade à política de cotas para PcDs e

analisam a situação de alunos com deficiência para saber se estão enquadrados na lei de cotas durante a seleção para ingresso na graduação.

Resoluções universitárias mais específicas mencionam como destinatários, além das PcDs, pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou altas habilidades, e aquelas que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário-mínimo e meio. Há possibilidade da vigência de outras normativas estaduais e universitárias para disciplinar a forma de ingresso desse grupo, uma vez que, em alguns casos, cotas para PcD podem ser criadas por normativas em separado, não incluídas nas outras modalidades de ação afirmativa e, por isso, não foram encontradas quando da realização da pesquisa documental e normativa realizada neste estudo.

A questão sobre a temporalidade das ações afirmativas deve considerar que determinadas desigualdades não se resolvem em curtos espaços de tempo, como é o caso das pessoas com deficiências permanentes e de grupos que passam por processos reiterados de discriminação histórica, o que sugere a adoção de políticas mais específicas para eliminar discriminações negativas historicamente acumuladas por estes públicos.

#### 4.2.3 Cotas para pessoas pretas e pardas (negras)

Embora em menor número (11) quando comparada à cota social/por origem escolar, a ação afirmativa para negros (pretos e pardos) no Ensino Superior se faz presente, em maior número, por meio do tipo “subcotas”, que consistem em reservar percentual de vagas dentro de outra modalidade afirmativa (cota da cota).

A justificativa para o menor número de cotas pautas em cor/raça, se dá, majoritariamente, devido aos questionamentos acerca da desigualdade no Brasil. A própria ADPF nº 186 foi impetrada pelo DEM, sob a justificativa de que e “a discriminação supostamente existente no Brasil é uma questão social e não racial” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 12). Para Santos, Souza e Sasaki (2013), esse argumento acabou proporcionando um consistente subproduto social que beneficiou outros segmentos que historicamente não sofreram desvantagens efetivas.

Em geral, observou-se que cotas para pretos e pardos tendem a estarem sub-incluídas dentro das cotas sociais/por origem escolar ou mescladas com cotas para pessoas indígenas, em cotas étnico-raciais, conforme Quadro 6.

**Quadro 6. Ação afirmativa para negros (pretos e pardos)**

IES	Tipo	Quantitativo para cota racial
UNEB	Reserva de vaga	40% para candidatos(as) <b>negros(as)</b> ; em cada curso de graduação e de pós-graduação
UEFS	Subcota	80% das vagas reservadas na cota social deverão ser ocupadas por candidatos que se autodeclarem <b>negros (pretos e pardos)</b> oriundos de escola pública
UESC	Subcota	75% da cota social serão destinadas aos estudantes que se autodeclararem <b>negros</b>
UESB	Subcota	70% das vagas da cota social são ocupadas por candidatos autodeclarados pretos ou pardos que estudaram todo o ensino fundamental II e todo o ensino médio e na rede pública.
UECE	Subcota	4,65% de vagas para <b>pretos</b> : 61,88% para <b>pardos</b> , dentro do percentual da cota social
URCA	Subcota	68% destinados para estudantes que cursaram integralmente o Ensino Médio em Escolas Públicas Federais, Estaduais ou Municipais com funcionamento no Estado, dentro das cotas sociais e étnico racial. 30% são para os candidatos autodeclarados <b>negros, pardos</b> , indígenas ou pertencentes a comunidades quilombolas, ou seja, que não apresentam os requisitos legais específicos e/ou que não desejam participar da reserva legal de vagas (estudantes do sistema de ensino público ou particular).
UVA	Subcota	4,65% de vagas para <b>pretos</b> : 61,88% para <b>pardos</b> , dentro do percentual da cota social
UEMA	Reserva de vaga	10% de suas vagas para estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes <b>negros</b> que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
UEPB	Reserva de vaga	20% para pessoas <b>negras</b> .
UESPI	Reserva de vaga	45% para pessoas <b>negras</b> , quilombolas e indígenas que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário mínimo e meio (1,5).
UERN	Subcota	58% da cota social destinadas a candidatos autodeclarados <b>pretos, pardos</b> ou indígenas.

**Fonte:** elaborado pelo autor

Na ação afirmativa que estabelece grupos raciais, tem-se como público-alvo os "negros", "pretos", "pardos", "negros (pretos e pardos)" ou setores "étnico-raciais", em que estaria incluída a população indígena. Não há um padrão nesse dimensionamento: alguns projetos definem todo o grupo especificado, racial ou social, como beneficiário; outros estabelecem um percentual, como também evidenciou Moehlecke (2002) quando das primeiras experiências normativas com as cotas no Ensino Superior brasileiro.

#### 4.2.4 Cotas para pessoas indígenas

As populações indígenas, geralmente, tendem a estar abarcadas por ações afirmativas para grupos étnico-raciais, junto das cotas raciais com as cotas por etnia, embora situa-se em igual número neste mapeamento. Documentos normativos que regem ações afirmativas tendem a incluí-las dentro do tipo sobrevivaga, com a criação de vagas adicionais nos processos seletivos para acesso aos cursos de graduação.

**Quadro 7. Ação afirmativa para pessoas indígenas**

IES	Tipo	Quantitativo para pessoas indígenas
UNEB	Sobrevaga	5% de sobrevivaga para <b>candidatos(as) indígenas</b> em cada curso de graduação e de pós-graduação
UEFS	Sobrevaga	01 sobrevivaga para <b>povos indígenas aldeados</b>
UESC	Sobrevaga	02 vagas além das estabelecidas (sobrevagas), desde que sejam destinadas a <b>índios reconhecidos pela FUNAI</b> ou moradores de comunidades remanescentes dos quilombos, que tenham cursado os últimos quatro anos do Ensino Fundamental e o Ensino Médio integralmente em escolas públicas.
UESB	Sobrevaga	01 quota adicional para <b>indígenas</b>
UECE	Subcota	0,23% de vagas para <b>Indígenas</b> , dentro do percentual da cota social
URCA	Subcota	Dos 50% de vagas da ampla concorrência, 30% são para os candidatos autodeclarados negros, pardos, <b>indígenas</b> ou pertencentes a comunidades quilombolas, ou seja, que não apresentam os requisitos legais específicos e/ou que não desejam participar da reserva legal de vagas (estudantes do sistema de ensino público ou particular).
UVA	Subcota	0,23% de vagas para <b>Indígenas</b> , dentro do percentual da cota social
UEMA	Reserva de vaga	10% das vagas para candidatos negros e <b>oriundos de comunidades indígenas</b> , tendo cursado o ensino médio exclusivamente em escolas públicas
UEPB	Reserva de vaga	2% para <b>pessoas indígenas</b>
UESPI	Reserva de vaga	45% para pessoas negras, quilombolas e <b>indígenas</b> que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário mínimo e meio (1,5)
UERN	Subcota	58% da cota social destinadas a candidatos autodeclarados pretos, pardos ou <b>indígenas</b> , com base no percentual do IBGE dessas populações no Estado

**Fonte:** elaborado pelo autor

Segundo levantamento de Freitas e outros (2022), as políticas de ação afirmativa especificamente desenhadas para a população indígena atingiram, em 2019, 53 universidades, distribuídas por 18 estados brasileiros; 26 delas (de um total de 106) possuíam processos seletivos exclusivos para indígenas e 44 universidades

federais (de um total de 67) destinavam cotas para indígenas apenas com base na Lei nº 12.711/2012.

O levantamento destes autores apontou, ainda, que no geral, das 53 universidades investigadas pelo estudo, a proporção de vagas formalmente reservadas para indígenas superou a proporção da população de indígenas nos estados (FREITAS *et al*, 2022), o que acontece, em grande medida, devido a população ser bastante reduzida, ficando abaixo de 1% na maioria dos casos.

#### 4.2.5 Cotas para pessoas quilombolas ou moradores de comunidades remanescentes de quilombos

Para além da pauta indígena, uma questão igualmente instigante diz respeito se as instituições devem estabelecer cotas para quilombolas ou moradores pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos, para além daquelas já previstas para a população negra<sup>16</sup>. Para responder esse questionamento, deve-se perceber as profundas diferenças existentes entre essas categorias sociais em três dimensões:

As manifestações do racismo, e da própria condição de ser negro e negra, para além de suas semelhanças mais gerais, ganham formas e efeitos muito diferentes no ambiente urbano e no ambiente rural;

A produção das categorias “negro” e “quilombola” também decorrem de processos históricos diferentes e separados no tempo, associados a relevantes diferenças sócio-antropológicas, das quais derivam grandes diferenças jurídicas;

A própria inserção dessas categorias no debate sobre cotas não decorre uma da outra, estando separadas não só no tempo, como na sua lógica ou justificativa (ARRUTI, 2022, on-line).

Quando se volta o olhar para ações afirmativas que têm como destinatários quilombolas ou moradores pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos, neste levantamento, verifica-se que a maior parte das medidas direcionadas a este público destina reserva ou percentual na modalidade de sobre vagas.

---

<sup>16</sup> <https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2022/Cotas-para-quilombolas>

A reserva de vaga para quilombolas apenas está presente na UEPB, com 2% para pessoas quilombolas, e na UESPI, que especifica este destinatário juntamente a outros públicos de escolas públicas, com 45% para pessoas negras, quilombolas e indígenas que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário mínimo e meio, como sistema o Quadro 8.

**Quadro 8. Ação afirmativa para pessoas quilombolas**

IES	Tipo	Quantitativo para pessoas quilombolas
UNEB	Sobrevaga	5% de sobrevaga para candidatos(as) <b>quilombolas</b> ; em cada curso de graduação e de pós-graduação
UEFS	Sobrevaga	01 sobrevaga para quilombolas referendados por suas comunidades
UESC	Sobrevaga	até 02 vagas além das estabelecidas (sobrevagas), desde que sejam destinadas a índios reconhecidos pela FUNAI ou <b>moradores de comunidades remanescentes dos quilombos</b> , que tenham cursado os últimos quatro anos do Ensino Fundamental e o Ensino Médio integralmente em escolas públicas
UESB	Sobrevaga	01 cota adicional para <b>quilombola</b>
URCA	Subcota	Dos 50% de vagas da ampla concorrência, 30% são para os candidatos autodeclarados negros, pardos, indígenas ou <b>pertencentes a comunidades quilombolas</b> , ou seja, que não apresentam os requisitos legais específicos e/ou que não desejam participar da reserva legal de vagas (estudantes do sistema de ensino público ou particular).
UEPB	Reserva de vaga	2% para pessoas <b>quilombolas</b> .
UESPI	Reserva de vaga	45% para pessoas negras, <b>quilombolas</b> e indígenas que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, com renda per capita de até um salário mínimo e meio (1,5);

**Fonte:** elaborado pelo autor

Cotas para quilombolas ou moradores pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos são discutidas mais recentemente na literatura, nos últimos dez anos e, apesar desse lapso temporal de pesquisa, não existem muitos estudos disponíveis que tratam especificamente sobre os sistemas de cotas, os critérios de validade e a efetividade normativa de ações afirmativas nesse recorte, o que se faz necessário para ampliar e aprofundar o debate, tendo em vista a relevância da temática.

Importante mencionar que, em geral, para gozar do direito à ação afirmativa, algumas IES exigem declaração de pertencimento étnico-quilombola, assinada por pelo menos três lideranças reconhecidas pelas comunidades. As ações estatais positivas em prol dessas populações são políticas instituídas em forma de reparação

histórica, social e também de natureza étnico-racial, na medida em que o sistema de escravidão foi um sistema compulsório e hierárquico (LOURENÇO, 2013).

#### 4.2.6 Cotas para pessoas transexuais, travestis e transgêneros e pessoas ciganas

Em um contexto onde a pauta “anti-trans” ganha espaço no Brasil<sup>17</sup> e nos Estados Unidos, as cotas de acesso ao Ensino Superior para transexuais, travestis e transgêneros estão em menor número dentre os destinatários anteriormente mencionados, nas universidades estaduais da região Nordeste. Foram identificadas apenas três resoluções universitárias que instituíram alguma medida afirmativa para ingresso dessas populações.

A modalidade de sobrevaga, consistente na criação de vagas adicionais nos processos seletivos de admissão, aparece em dois casos de universidades do Estado da Bahia (UNEB e UEFS), que criam 5% de sobrevagas e uma sobrevaga, respectivamente. Apenas a UEPB estabelece reserva de vaga no percentual de 2% para pessoas Trans, conforme detalha o Quadro 7.

**Quadro 7. Ação afirmativa para pessoas trans**

IES	Tipo	Quantitativo para pessoas transgêneros, transexuais e travestis
UNEB	Sobrevaga	5% de sobrevaga para candidatos(as) <b>transexuais, travestis ou transgêneros</b>
UEFS	Sobrevaga	01 sobrevaga para candidatos <b>transexuais, travestis ou transgêneros</b>
UEPB	Reserva de vaga	2% para <b>pessoas Trans (transexuais, travestis e transgêneros)</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor

Como visto, existem poucas medidas afirmativas com a finalidade de incluir pessoas trans nas universidades nordestinas e que mencionam essas populações em seu conteúdo normativo, porém, o alcance destas ainda se revela insuficiente no contexto pesquisado, de modo que há a “necessidade de ampliação das políticas já existentes e estabelecimento de novas iniciativas que promovam e protejam os direitos básicos das populações trans” (PIERINI NETO, 2023).

<sup>17</sup> AVELAR, Dani. Brasil tem um novo projeto de lei antitrans por dia, e 'efeito Nikolas' preocupa. **Folha de S. Paulo**, publicado em 20 de mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/03/brasil-tem-um-novo-projeto-de-lei-antitrans-por-dia-e-efeito-nikolas-preocupa.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2023.

Estudo de Rocha, Sousa e Freitas (2021), por exemplo, também apontou para a necessidade de utilização do princípio da responsabilidade social corporativa para promoção de direitos a grupos historicamente excluídos em benefício de mulheres, negros, população LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, em busca de firmar o seu compromisso social e jurídico, não apenas no ingresso na universidade, mas também na garantia de condições mais amplas no mercado de trabalho.

Com os mesmos números e IES estaduais que adotam políticas de inclusão universitária para populações trans, as populações ciganas são citadas nas mesmas resoluções universitárias, e com as mesmas modalidades e percentuais de sobrevivagem e reserva. Destacou-se que carece, na literatura, estudos que abordem, de forma mais específica e recortada, a questão das pessoas ciganas, e seu acesso ao Ensino Superior, seja por meio de ações afirmativas, ou por outras políticas inclusivas.

**Quadro 8. Ação afirmativa para pessoas ciganas**

IES	Tipo	Quantitativo para pessoas ciganas
UNEB	Sobrevaga	5% de sobrevivagem para candidatos(as) <b>ciganos(as)</b>
UEFS	Sobrevaga	01 sobrevivagem para candidatos <b>ciganos</b>
UEPB	Reserva de vaga	2% para <b>pessoas ciganas</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor

#### 4.2.7 Argumento de inclusão regional ou bônus regional

Por último, mas não menos importante, o argumento de inclusão regional aparece, em menor número (3), no mapeamento das universidades nordestinas como ação afirmativa, conforme o Quadro 9. No conteúdo normativo das resoluções e lei que o institui, é também nomeado como “bônus regional” ou “acréscimo regional” na nota final obtida pelo candidato.

Como dito, trata-se de critério de inclusão de estudantes que cursaram o Ensino Fundamental e Médio, de parcial ou totalmente, em escolas regulares presenciais situadas nas localidades definidas por cada instituição.

**Quadro 9. Ação afirmativa de inclusão regional**

IES	Tipo	Quantitativo para argumento de inclusão regional
UNCISAL	Bônus	Acréscimo de até 20% na nota final para alunos que estudaram os últimos quatro anos do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano) e os três anos do ensino médio (do 1º ao 3º ano) em escolas do Estado de Alagoas. e acréscimo de até 15% na nota final para alunos que estudaram os três anos do ensino médio (do 1º ao 3º ano) em escolas do Estado de Alagoas.
UPE	Bônus	Acréscimo de 10% na nota final do ENEM nos cursos de Direito, Medicina e Odontologia ofertados pela universidade para candidatos que tiverem concluído todo o ensino médio em escolares regulares e residirem na mesorregião de seus campi
UERN	Bônus	Argumento de 10% de bônus para candidato que tenha cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas ou privadas localizadas no Estado do Rio Grande do Norte

**Fonte:** elaborado pelo autor

Em dois casos (UNCISAL e UPE), observa-se que o argumento de inclusão regional, enquanto ação afirmativa de acesso, foi utilizado em casos específicos: i) como acréscimo na nota final para alunos que estudaram os últimos quatro anos do ensino fundamental e os três anos do Ensino Médio em escolas do Estado de Alagoas; e, ii) acréscimo de 10% na nota final do ENEM para candidatos que tiverem concluído todo o Ensino Médio em escolares regulares e residirem na mesorregião de seus campi, em cursos específicos e mais concorridos neste Estado, como Direito, Medicina e Odontologia, independente da origem escolar dos candidatos, seja eles da rede pública de ensino ou privada.

No Rio Grande do Norte, o argumento de inclusão regional para acesso aos cursos de graduação da UERN é aplicado em todos os cursos e turmas, após a instituição de lei estadual que regulamenta a política de cotas. Na UERN, os candidatos que tenham cursado, de forma integral, os ensinos Fundamental e Médio em escolas públicas ou privadas localizadas no estado terão um bônus de 10% na pontuação geral do ENEM, conforme normatiza o diploma estadual. Contudo, para utilizar o argumento, o candidato deverá concorrer na categoria de Ampla Concorrência (Não Cotista) do curso pretendido<sup>18</sup>, de modo que os cotistas não têm direito a essa modalidade de inclusão regional.

### 4.3 Fundamentação de discriminação histórica ou estrutural

<sup>18</sup> UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Argumento de Inclusão Regional. **Portal UERN**, s. d.. Disponível em: <https://portal.uern.br/proeg/sisu/argumento-de-inclusao-regional/>. Acesso em 01 abr. 2023.

A fundamentação a respeito da discriminação histórica ou estrutural (“desigualdades historicamente acumuladas”) dos grupos beneficiados com o sistema de cotas, como menciona alguns autores, é ponto importante para análise de como políticas afirmativas têm sido construídas no Brasil e como elas têm sido comumente justificadas em suas jurisdições. No estudo normativo proposto neste trabalho, poucos são os documentos normativos que apresentam evidências e argumentos expressos para a instituição do tratamento diferenciado característica da medida afirmativa para os grupos a que se destinam.

Em sua maioria, leis estaduais e documentos normativos institucionais que criam e disciplinam ações afirmativas em universidades estaduais do Nordeste não mencionam expressamente as razões de ser ao instituírem tais ações positivas para ingresso em cursos de graduação. Apesar de alguns argumentos serem amplamente debatidos na mídia e na sociedade, mencionar categoricamente suas razões de existirem fortalece os pressupostos da boa técnica legislativa e da hermenêutica jurídica em torno do assunto nos diplomas legais e institucionais.

Exceção a essa regra é o caso da Resolução/UEPB/CONSEPE nº 3, de 08 de fevereiro de 2022, que reformula e institui a política de reserva de vagas no âmbito dos cursos de graduação da UEPB para pessoas negras, indígenas, ciganas, quilombolas, pessoas transexuais, travestis e transgêneros, pessoas com deficiência, alunos de escolas públicas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em seu conteúdo normativo, a resolução menciona, de forma específica e detalhada, os fundamentos legais e justificativas para tratar de seu sistema de ação afirmativa.

Entre os fundamentos legais para tratamento diferenciado estão a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial<sup>19</sup>, que trata da criação de medidas imediatas e eficazes, nos campos do ensino e da educação, e que é um dos principais tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos, e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que prevê o compromisso dos Estados Partes em adotar as políticas especiais e ações afirmativas para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades.

---

<sup>19</sup> Ratificado no Brasil pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

Disposições da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, a Declaração dos Direitos Humanos (1948), que prevê a educação como um direito fundamental conforme, e a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI (1998), também são elencadas nos considerandos. No paradigma constitucional, os objetivos da República brasileira de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, sem preconceitos de origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, CRFB) ganha relevo na justificativa legal do texto. Além disso, cita que tem amparo no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica, e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), quando trata de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, para sua inclusão social e cidadania.

Acerca da constitucionalidade, poucas normativas mencionam a decisão do STF que declarou a constitucionalidade das cotas étnico-raciais no Ensino Superior brasileiro (ADPF nº 186/2012). A resolução da UEPB, por sua vez, cita-a como argumento que fortalece sua higidez jurídico-normativa. Quando pauta a justificativa das cotas para pessoas trans, fundamenta-se na Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e promoção dos direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais (CNCD/LGBT), que estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas transexuais, travestis e transgenêros e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino.

Menciona, ainda, que as políticas de inclusão social no campo da educação superior pública possuem caráter compensatório e redistributivo no campo das ações afirmativas como medidas temporárias especiais e deve ser baseadas no princípio da equidade, com o propósito específico de eliminar as desigualdades que foram acumuladas ao decorrer da história pela sociedade em relação a grupos historicamente excluídos e discriminados, a pessoa em situação de vulnerabilidade socioeconômica, aquela que possui renda familiar per capita igual ou inferior a um

salário mínimo e meio, de acordo com a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Em outro caso, ao estabelecer o critério de bonificação como medida afirmativa de inclusão regional, a Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL), em sua Resolução CONSU nº. 26/2017, de 8 de setembro de 2017, fundamenta uma série de considerandos como justificativa para tratamento diferenciado para alunos do Estado de Alagoas. Entre eles, o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III, artigo 3º, CRFB); o dever do Estado na garantia do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística (inciso V, artigo 208, CRFB); a própria Lei Estadual nº 6.542, que determina que 50% das vagas das Universidades Públicas de Alagoas sejam disponibilizadas para alunos que estudaram em escolas públicas.

Do ponto de vista mais factual, o documento normativo menciona também que universidades de diversas regiões do Brasil estabeleceram sistema de bonificação regional para atender à carência na educação superior de suas regiões e que a Universidade citada é financiada com recursos públicos do Tesouro Estadual, oriundos das contribuições da população de Alagoas, sendo necessário oportunizar o acesso ao Ensino Superior inclusivo aos alunos de menor condição socioeconômica do Estado, dada a importância da UNCISAL no processo de desenvolvimento de Alagoas através da formação e qualificação de sua população na área da saúde e dado que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) desse Estado ser um dos mais baixos do país.

Tratando da mesma matéria quanto ao argumento de inclusão regional, a Resolução nº 92/2020, de 26 de novembro de 2020, da Universidade de Pernambuco (UPE), criou o critério de inclusão regional para estudantes que optarem pelos cursos de Direito, Medicina e Odontologia. Utilizou-se, para tanto, de argumentação mais factual. com base no contexto da região onde situam-se os referidos cursos, alegando: “alta procura no Sisu de estudantes de fora do estado de Pernambuco, bem como das mesorregiões onde os cursos de Direito, Medicina e Odontologia da UPE são ofertados”; efetividade de sua política de interiorização do das universidades, de modo que a mesma só atingirá plenamente seus objetivos caso os estudantes das mesorregiões que optarem pelos referidos cursos tenham

acesso no interior. Destacou que parte das vagas de Direito, Medicina e Odontologia estavam sendo ocupadas por estudantes de fora do estado.

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) pautou a aprovação de seus sistema de cotas para “populações histórica e socialmente discriminadas”, nos processos seletivos realizados para o preenchimento das vagas dos cursos de graduação e pós-graduação ofertados pela UNEB, com o objetivo de promover a diversidade de gênero, a equidade étnico-racial e a inclusão no ensino superior. Essa se mostra um fundamento justificável para a implantação de tais medidas, pois menciona a *mens legis* da ação afirmativa, qual seja, reduzir desigualdades.

Como forma de regulamentar seu sistema, a Universidade Estadual do Ceará (UECE) limitou-se a usar como fundamento a adoção dos atos e procedimentos para gestão do sistema de cotas e o controle de possíveis fraudes, observados os princípios e regras estabelecidos na legislação estadual, na Resolução nº 1370/2017 - CONSU, de 06 de outubro de 2017. Justificou a existência da Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017. Todavia, não explicitou os motivos fundamentadores de sua existência.

Em outros casos, algumas resoluções mencionam a justificativa para tratamento diferenciado, limitando-se a citar apenas expressões genéricas, como "grupos historicamente excluídos", sem especificar quais grupos são esses e de que maneira são afetados pelas desigualdades existentes. Além disso, outras citam, de forma meramente ilustrativa, a existência de programas próprios de Ações Afirmativas para acesso e permanência nas IES, com “diversidade social e étnico racial”, sem adentrar especificamente em fundamentação jurídica mais aprofundada.

#### **4.4 Temporalidade de vigência**

No geral, a natureza jurídica das ações afirmativas requer o estabelecimento do critério de validade como medidas especiais e temporárias no ordenamento jurídico para minimização das desigualdades negativas. O próprio o discurso oficial, considera que as ações afirmativas são “medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas” (BRASIL, 1996, p. 10).

Todavia, quando se volta à análise desse quesito nas normas que instituem ações afirmativas nas IES selecionadas neste estudo tem-se que, boa parte dos documentos não prevêem, em seu conteúdo normativo, mecanismos de temporalidade, prazo de revisão e/ou transição da medida criada. Essa constatação se traduz na minimização do critério de validade da temporalidade na ação afirmativa, em detrimento dos demais fatores apresentados pela doutrina especializada.

Pierini Neto (2023) argumenta que a observância da temporalidade da ação afirmativa é um critério de validade essencial para que seja possível corrigir distorções existentes sem, todavia, criar privilégios permanentemente. Para o autor, deve-se compatibilizar as discriminações positivas próprias da ação afirmativa em benefício de minorias, e com os valores constitucionais do Estado Democrático e com a proporcionalidade que o mesmo requer, para que assim haja o atingimento da igualdade material e pluralista da *mens legis*.

Porém, em 8 instituições que instituem cotas de ingresso no Ensino Superior nas universidades pesquisadas neste trabalho, inexistem no corpo normativo qualquer menção à temporalidade da medida, prazo de revisão ou transição da ação, seja em resolução ou em lei estadual. Das que estabelecem alguma medida nesse sentido, geralmente, trata-se de prazo para revisão do diploma que a instituiu e esses prazos podem variar conforme a instituição ou Assembleia Legislativa.

A reserva de vagas aplicada nas universidades estaduais do Ceará, UECE, URCA e UVA, por meio da Lei Estadual nº 16.197/2017, tem vigência de 10 anos com previsão de expiração em 18 de janeiro de 2027 e revisão a ser iniciada em 18 de julho de 2026, data com antecedência de 6 meses do encerramento de sua vigência. De mesmo modo, o diploma estadual do Rio Grande do Norte também estabeleceu o prazo de 10 anos para revisão dos percentuais reservados ao ingresso dos estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, além do argumento regional para os estudantes que tenham cursado o ensino fundamental e médio no Estado do Rio Grande do Norte. Não trata, porém, de expiração, como a lei cearense menciona, mas sim de revisão percentual dos grupos beneficiados, podendo este progredir ou reduzir.

A Universidade Estadual do Piauí (UESPI) determina que sua política de cotas trata-se de uma medida de caráter temporário, por isso, seu sistema de “Ações Afirmativas: acesso e permanência com diversidade social e étnica-racial”,

está projetada para uma experiência de 12 anos, quando será avaliada sua continuidade. Já a UESB estabeleceu que seu programa de acesso e reserva de vagas será implementado por um prazo maior, de 15 anos, com acompanhamento anual contínuo, por um Comitê Gestor próprio, e avaliações periódicas, a cada 5 anos, com vistas ao aperfeiçoamento da ação afirmativa.

Por outro lado, a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), não aborda em seu conteúdo normativo da Resolução nº 1.339, 28 de julho de 2018, qualquer aspecto de temporalidade ou provisoriedade de vigência de seu sistema, mas sim menciona “um programa permanente de ações afirmativas”.

Art. 7º. A UNEB deverá instituir e implementar um programa permanente de ações afirmativas, com dotação orçamentária e financeira, estratégias de financiamento, com coordenação própria, cujo objetivo é a promoção da diversidade de gênero, da equidade étnico-racial e da inclusão em todas as ações desenvolvidas pela Universidade.

Alinhado aos documentos normativos que sequer mencionam alguma possibilidade de revisão ou revogação, a experiência da UNEB surge como um caso mais inédito, dentre os analisados, porque busca instituir um programa afirmativo permanente, desconsiderando o caráter temporário e especial das cotas e indo de encontro ao que a doutrina traz como requisito para caracterização da natureza jurídica de uma ação afirmativa.

Esse fato convida à reflexão sobre a condicionalidade de se exigir, ou não, um caráter temporário, especial e transitório a ações positivas do Estado, como as próprias cotas na educação superior. Sobre essa questão, Feres Júnior e outros (2018, p. 21), consideram que uma das críticas de oponentes a ação afirmativa é justamente a premissa de que, “embora seja apresentada a princípio como temporária, torna-se permanente após a implementação, tendo em vista que os grupos de beneficiários aumentam imensamente o custo político de extinção”.

De acordo com esses autores, o fator de sua vigência dependerá de contextos políticos nacionais em que se situam as ações afirmativas:

É exagerada a acusação de que a ação afirmativa é criada a princípio como uma medida provisória, e que é perpetuada porque os políticos não estão dispostos a arcar com o custo de perder o apoio dos grupos beneficiários. Na verdade, nos Estados Unidos, desde o final da década de 1970, vários programas de ação afirmativa foram cancelados ou seu alcance foi bastante reduzido pelas autoridades locais, estaduais e federais. Por outro lado, em países como a Índia, os primeiros programas continuam em vigor após seis

décadas, e não há sinal de que eles serão significativamente alterados ou encerrados no futuro próximo. Em suma, evidências empíricas apontam para a conclusão de que a duração dos programas de ação afirmativa é muito dependente dos contextos políticos nacionais e subnacionais (FERES JÚNIOR *et al*, 2018, p. 24).

No mesmo sentido, Feres Júnior e outros (2018) argumentam que, assim como as políticas próprias - e por que não, permanentes - do Estado de Bem-Estar Social, as ações afirmativas se baseiam na igualdade formal, que pode e deve ser violada topicamente para promoção do maior bem comum e do gozo real dos mesmos direitos civis e políticos da cidadania.

A questão sobre a provisoriedade/temporalidade, ou não, das ações afirmativas, ainda, deve considerar que determinadas desigualdades não se resolvem em curtos espaços de tempo, como é o caso das pessoas com deficiências permanentes e de grupos que passam por processos reiterados de discriminação histórica, o que sugere a adoção de políticas duradouras para eliminar discriminações negativas historicamente acumuladas.

Neste paradigma, as ações estatais positivas, de caráter permanente, podem ser visualizadas como extensão da natureza jurídica das ações afirmativas, vez que o critério da temporalidade não dá conta, por si só, de resolver o problema das desigualdades e discriminações negativas em curto ou médio espaço de tempo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a fazer a análise normativa do conteúdo presente nas leis e resoluções universitárias que instituem ações afirmativas para fins de acesso ao Ensino Superior. A ideia sempre foi verificar o conteúdo regulatório das ações afirmativas nas universidades estaduais nordestinas, com ênfase na respectiva caracterização.

O principal ponto de investigação do trabalho foi a (in)observância aos requisitos doutrinários que caracterizam compreender a natureza jurídica dessas medidas, posto que trouxe como hipótese a possibilidade de alguns mecanismos institucionais aplicados não serem propriamente uma medida especial, transitória ou temporária.

Para responder a esta hipótese, em um primeiro momento, apresentou que a discussão sobre igualdade jurídica e equidade jurídica é uma questão antiga e contínua na história da humanidade, não se limitando a um contexto regional ou momento histórico específico. A discriminação, que tem raízes históricas e culturais, continua a perpetuar as desigualdades sociais, afetando a participação das pessoas em questões relacionadas ao mercado de trabalho e acesso à educação. Para combater essa situação, novas iniciativas e programas estão sendo elaborados em diversos países, com o objetivo de evitar que as iniquidades sociais continuem a existir.

A experiência no direito comparado, de países como a Índia, os Estados Unidos e o próprio Brasil, mostra que é possível avançar nesse sentido, especialmente por meio de ações promocionais e da revisão de políticas públicas e leis que favoreçam a equidade e a igualdade jurídica. No Brasil, o "Movimento Social Negro", entre outros movimentos sociais, tem contribuído para a expansão das medidas compensatórias, com o objetivo de combater a discriminação e promover a inclusão social.

Por meio da bibliografia selecionada, constatou-se que o debate sobre as ações afirmativas é um tema relevante e polêmico na literatura, havendo diversas conceituações e caracterizações acerca deste instituto jurídico desde as primeiras experiências institucionais no Brasil. Para algumas correntes doutrinárias, é possível identificar requisitos comuns às ações afirmativas, como a promoção da igualdade

material, a base legal, a participação ativa dos grupos beneficiados, critérios objetivos de seleção, medidas temporárias e a efetividade.

No entanto, mesmo havendo concordância em relação a alguns requisitos, o próprio termo gera diversas conotações e tem diferentes significados, o que faz com que exista uma grande variedade de conceitos e enquadramentos jurídico-normativos. Destacaram-se neste trabalho as contribuições apresentadas por Gomes (2001), Moehlecke (2002), Piovesan (2005), Sandel (2012), Feres Júnior e outros (2018) e Brito, Sousa e Santos (2022) acerca do tema.

Independentemente se aplicada para correção de distorções em testes padronizados, a compensação por erros do passado e a promoção da diversidade, muitas definições de ações afirmativas são amplas e complexas na bibliografia especializada. Para tanto, é fundamental que sejam estabelecidos critérios objetivos de seleção e que as medidas temporárias e/ou permanentes sejam adotadas com o objetivo de promover a efetividade das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade e da justiça social.

A heterogeneidade de critérios de validade e destinatários ainda é objeto de intensas discussões das cotas no Brasil remonta às iniciativas do Poder Executivo e Legislativo desde a década de 1980, com frequentes questionamentos sobre sua legalidade e constitucionalidade. Embora a Constituição de 1988 não mencione diretamente o termo "ação afirmativa", sua promulgação marcou o início de um intenso debate sobre a incorporação desse instituto ao ordenamento brasileiro.

O trabalho também discutiu como o processo legislativo para a implantação das cotas nas universidades públicas gerou diferentes modelos regulatórios, que apresentam particularidades em termos de critérios de elegibilidade, percentuais de vagas reservadas, tempo de vigência e mecanismos de acompanhamento e avaliação. Além disso, o estudo aborda como essas diferenças regulatórias têm impactado nas experiências normativas e institucionais estaduais na região Nordeste, analisando a implementação das cotas em universidades de oito estados da região.

No segundo capítulo, destacou a importância de se considerar as particularidades locais na elaboração e implementação de políticas públicas de ações afirmativas, enfatizando a necessidade de se promover um debate mais amplo e aprofundado sobre a efetividade das políticas de cotas e outras medidas de

inclusão, com vistas a avaliar seus impactos e identificar possíveis ajustes e melhorias.

Embora o discurso oficial caracterize a ação afirmativa como medida especial e transitória, as experiências aqui recortadas tendem a levar em consideração a permanência dessas políticas no ordenamento jurídico brasileiro e nos Conselhos Universitários por alguns períodos, principalmente, para acesso ao Ensino Superior.

Durante a pesquisa documental, percebeu-se dificuldades na extração dos documentos normativos que instituem ações afirmativas de admissão no Ensino Superior nos sites institucionais das universidades selecionadas. Tendo em vista que muitas resoluções foram revogadas ou alteradas pelos Conselhos Universitários durante esse trabalho, necessitou-se de levantamento complementar dos editais de seleção mais recentes das instituições, com o objetivo de identificar as legislações vigentes. Por isso, metodologicamente, existe a possibilidade de algumas normativas citadas estejam desatualizadas ou com conteúdo jurídico superado.

Esse fator reforça a necessidade das próprias instituições estabelecerem mecanismos de transparência e publicidade dessas normas, dado que o acompanhamento de medidas afirmativas nos contextos regionais surge como elemento importante para o aprimoramento das medidas, desenvolvimento de pesquisas e participação social no ciclo dessas políticas.

Quando se partiu para a análise jurídico-normativa das universidades estaduais da região Nordeste, identificou-se as principais legislações de ação afirmativa aplicada às IES estaduais selecionadas. Percebeu-se a existência de leis estaduais aprovadas por Assembleias Legislativas Estaduais e sancionados pelos respectivos Governos Estaduais nos estados de Alagoas, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte, que disciplinam o tema das ações afirmativas no âmbito da unidade federativa e se aplicam as IES situadas sob sua jurisdição. Os demais estados, e a maior parte das universidades estaduais nordestinas, instituíram as políticas afirmativas por meio de resoluções administrativas regidas pelos Conselhos Universitários Superiores.

Quando pautou-se nos principais destinatários da ação afirmativa, evidenciou-se uma multitudine de beneficiários e nomenclaturas para tratar ações afirmativas. Na definição dos grupos beneficiados, o conteúdo normativo de leis e resoluções analisadas, no âmbito das universidades estaduais do Nordeste, no

geral, estabelecem critérios de validade exclusivamente sociais, raciais/étnicos, de deficiências e regionais, ou procuram utilizar ambos os critérios.

Este trabalho também possibilitou uma análise acerca da aplicação das cotas sociais/por origem escolar, cotas para pessoas com deficiência, cotas para pessoas pretas e pardas (negras), cotas para pessoas indígenas, cotas para pessoas quilombolas ou moradores de comunidades remanescentes de quilombos, cotas para pessoas transexuais, travestis e transgêneros e pessoas ciganas e argumento de inclusão regional ou bônus regional.

A respeito da fundamentação de discriminação histórica ou estrutural que os atos normativos que instituem ações afirmativas no recorte pesquisado, poucos são os documentos normativos que apresentam evidências e argumentos expressos para a instituição do tratamento diferenciado característica da medida afirmativa para os grupos a que se destinam. Em sua maioria, leis estaduais e documentos normativos institucionais que criam e disciplinam ações afirmativas em universidades estaduais do Nordeste não mencionam expressamente as razões de ser ao instituírem tais ações positivas para ingresso em cursos de graduação.

Por último, evidenciou-se que, apesar de ser um critério de validade importante, quando se volta à análise da temporalidade nas normas que instituem ações afirmativas nas IES selecionadas neste estudo, tem-se que, boa parte dos documentos não prevêem, em seu conteúdo normativo, mecanismos de temporalidade, prazo de revisão e/ou transição da medida criada. Esse fato convida à reflexão sobre a condicionalidade de se exigir, ou não, um caráter temporário, especial e transitório a ações positivas do Estado, como as próprias cotas na educação superior.

A questão sobre a provisoriedade/temporalidade, ou não, das ações afirmativas, ainda, deve considerar que determinadas desigualdades não se resolvem em curtos espaços de tempo, como é o caso das pessoas com deficiências permanentes e de grupos que passam por processos reiterados de discriminação histórica, o que sugere a adoção de políticas duradouras para eliminar discriminações negativas historicamente acumuladas.

Para além da presente análise, que recortou experiências universitárias com ações afirmativas nas universidades estaduais da região Nordeste, e dos resultados mencionados, destaca-se que existem outros recortes regionais que podem ser explorados em novos estudos e outras perspectivas de análise jurídico-normativa de

atos normativos que instituem ações afirmativas para acesso ao Ensino Superior. Como mencionado por Brito, Sousa e Santos (2022), podem ser melhor estudados, por exemplo, os temas relativos ao aumento de vagas nos processos seletivos, programas de assistência estudantil, projetos de pesquisa e de extensão, acolhimento e acompanhamento psicopedagógico e os respectivos impactos na efetividade normativa do sistema de cotas.

Além disso, reconhece-se, a partir do estudo proposto, que a questão acerca da temporalidade e fundamentação de discriminação histórica ou estrutural como critérios de validade de ação afirmativa necessita de pesquisas que especifiquem esses pontos para além do debate legislativo e normativo, assim como se faz necessário novos estudos sobre cotas de acesso ao Ensino Superior para pessoas quilombolas ou moradores de comunidades remanescentes de quilombos, transexuais, travestis e transgêneros e ciganas e, que adentre, com maior profundidade, nas experiências sobre o argumento de inclusão regional ou bônus regional e sua configuração como ação afirmativa.

## REFERÊNCIAS

AGUIÃO, Silvia. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). **Cadernos Pagu**, n. Cad. Pagu, 2017 (51), 2017.

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 6.542, de 7 de dezembro de 2004**. Estabelece reserva de vagas nas universidades públicas do Estado para alunos egressos da rede pública de ensino. [S. l.], 7 dez. 2004. Disponível em: <https://cutt.ly/Kafq93p>. Acesso: 14 abri. 2023.

ALEXY, Robert. Direito geral da igualdade. In: ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 394-432.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, 2002.

ARRUTI, José Maurício. Cotas para quilombolas? **Nexo Políticas Públicas**. Publicado em 15 Jun 2022 (atualizado 15 jun 2022). Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2022/Cotas-para-quilombolas>. Acesso em: 28 mar 2023.

AVELAR, Dani. Brasil tem um novo projeto de lei antitrans por dia, e 'efeito Nikolas' preocupa. **Folha de S. Paulo**, publicado em 20 de mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/03/brasil-tem-um-novo-projeto-de-lei-antitrans-por-dia-e-efeito-nikolas-preocupa.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BAHIA. **Lei Estadual nº 13.182, de 6 de junho de 2014**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e dá outras providências. [S. l.], 6 jun. 2014. Disponível em: <https://cutt.ly/rafwEiR>. Acesso: 20 abr. 2023.

BARDIN. Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BATISTA, Neusa Chaves. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, fev. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362015000100095&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000100095&lng=pt&nrm=iso). Acesso: 05 fev 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros; 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH). **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial População Negra**. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis... **Diário Oficial da União (DOU)**, de 21 de julho de 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União (DOU)**, de 1º de outubro de 1997.

BRITO, Lauro Gurgel de; SOUSA, Francisco Cavalcante de; SANTOS, Tharleton Luis de Castro. Acesso ao ensino superior: efetividade normativa das cotas socioeconômicas. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2340-2373, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/56191>. Acesso em: 06 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, p. 313 -340. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Entenda o processo legislativo**, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>. Acesso em: 08 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1332/1983**. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da constituição da república, 14/06/1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19074>. Acesso em: 05 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto permite que universidades adotem critério regional em processo seletivo. **Agência Câmara de Notícias**, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/706091-projeto-permite-que-universidades-adotem-criterio-regional-em-processo-seletivo/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20crit%C3%A9rio%20de,acesso%20desses%20estudantes%20%C3%A0%20universidade>. Acesso em: 13 out. 2022.

CAREGNATO, Célia Elizabete; SANTOS, Harlon Romariz Rabelo; FELIN, Lourenço Brito. Origem escolar e acesso à educação superior: análise da ocupação de vagas

de ações afirmativas na UFRGS. **Educação em Revista**, v. 36, n. Educ. rev., 2020 36, p. e231759, 2020.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 16.197, de 17 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a Instituição do Sistema de Cotas nas Instituições de Ensino Superior do Estado do Ceará. [S. l.], 18 jan. 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/xafaEOQ>. Acesso: 8 abr. 2023.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**. 2013, vol. 43, n. 148, p. 302-327. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000100015&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000100015&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso: 21 fev. 2023.

DRAY, Guilherme Machado. **O Princípio da Igualdade no Direito do Trabalho**: sua aplicabilidade no domínio específico da formação de contratos individuais de trabalho. Coimbra: Almedina, 1999, 332p.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.

FREITAS, Jefferson B. *et al.* **Políticas de ação afirmativa para indígenas nas universidades públicas brasileiras** (2019). 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Joaquim Barbosa. Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social – a experiência dos EUA. Editora **Renovar**: Rio de Janeiro, 2001.

GOMES, Joaquim Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf>. Acesso: 15 dez. 2023.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicol. Esc. Educ.**, Maringá, v. 21, n. 2, p. 183-193, ago. 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572017000200183&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572017000200183&lng=en&nrm=iso).

GUIMARÃES, Antônio S. A. A Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p.233-242.

HAAS, Célia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ação afirmativa para admissão em ensino superior são justificadas no Brasil? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 93, n. 235, p. 836-863, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812012000400015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812012000400015&lng=en&nrm=iso). Acesso: 01 dez. 2022.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**, 1991. Trad. Gilmar Ferreira Mendes.

LOURENÇO, Sonia Regina. Ações afirmativas para estudantes quilombolas: o processo de criação do Programa de Inclusão de Estudantes Quilombolas (PROINQ) na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). **Revista de Antropologia**, v. 17, n. 2, p. 35-57, 2016.

MACHADO, Carla Silva; MAGALDI, Carolina Alves. Sistema de cotas, trajetórias educacionais e assistência estudantil: por uma educação inclusiva. **Revista Eletrônica de Educação**, Juiz de Fora/MG, v. 10, n. 2, p. 273-285, 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/0a3133a1e7de4701bad2aae511c64610?gathStatIcon=true>. Acesso: 02 dez. 2022.

MARANHÃO. **Lei Estadual nº 9.295, de 17 de novembro de 2010**. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas na Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, para os estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes negros. [S. I.], 17 nov. 2010. Disponível em: <https://cutt.ly/uafdvb4>. Acesso: 6 abr. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES, Paulo Lucena de. A ação afirmativa (Affirmative Action) no direito norte-americano. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Prouni**. Disponível em: <https://accessunico.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sisu**. Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

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

MOEHLECKE, Sabrina. Propostas de ações afirmativas para o acesso da população negra ao ensino superior no Brasil: experiências e debates. In: PROGRAMA A COR

DA BAHIA. **A Educação e os afro-brasileiros**. Salvador: UFBA; Ford Foundation; Novos Toques, 2000, p.167-181.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Guia de avaliação de impacto normativo**. Coimbra: Almedina, 2010.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. Disponível em: [https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao\\_livro\\_ed1-2018.pdf#page=215](https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf#page=215). Acesso em: 19 mar. 2021.

PAULA, Gustavo Bruno de; NONATO, Brésia França; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Affirmative actions and horizontal stratification: comparison between bonus and Quotas Law at the UFMG. **SciELO Preprints**, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.3488. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/3488>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PIERINI NETO, Edgar. **Os programas de ações afirmativas em prol da população transexual e travesti**. Editora Dialética, 2023.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jun/abr., 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742005000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso: 01 dez. 2022.

POLETTO, Daniela Basso; EFROM, Cora; RODRIGUES, Maria Beatriz. Ações Afirmativas no Ensino Superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. **Educare**, Heredia, v. 24, n. 1, p. 292-325, abr. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-42582020000100292&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-42582020000100292&lng=en&nrm=iso). Acesso: 1 fev. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.480, de 30 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a instituição de cotas e sobre o argumento de inclusão regional nos processos seletivos de vagas iniciais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, para alunos egressos da Rede Pública de Ensino, revoga a Lei nº 8.258/2002 e a Lei nº 9.696/2013, fixando outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Norte]**, no 14.345, de 31 de janeiro de 2019, p. 05.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.258, de 27 de Dezembro de 2002. Estabelece reserva de vagas nas Universidades Públicas Estaduais para alguns alunos egressos da Rede Pública de Ensino. **Diário Oficial [do Rio Grande do Norte]**, no 10.398, de 28 de dezembro de 2002, p. 30.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei no 9.696, de 25 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a reserva de 5% das vagas para pessoas Portadoras de Necessidades Especiais nos cursos de graduação oferecidos pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN em todas as suas unidades de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Norte]**, no 12.897, de 26 de fevereiro de 2013, p. 22.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, a. 33, n. 131, jul./set. 1996.

ROCHA, Flaíse Hélen Lopes; SOUSA, Francisco Cavalcante de; FREITAS, Cintia Sousa de. Responsabilidade social da empresa e inclusão de grupos excluídos: avanços contemporâneos do direito empresarial. **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**, [S. l.], v. 8, n. 5, p. 1430–1443, 2021. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/8621>. Acesso em: 3 abr. 2023.

SANDEL, Michael. **Justiça – o que é fazer a coisa certa?** Trad.: Eloisa Matias e Maria Alice Máximo. 12<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, Hélio; SOUZA, Marcilene Garcia de; SASAKI, Karen. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 542-563, ago. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812013000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812013000200010&lng=en&nrm=iso). Acesso: 05 fev. 2023.

SANTOS, Hélio *et al.* **Políticas públicas para a população negra no Brasil** [Relatório ONU]. ONU, 1999.

SANTOS, Jean Mac Cole Tavares; SILVA, Maria Kélia da; MELO, Silvano Ferreira. A democratização do acesso ao ensino superior: considerações sobre a adesão da UERN ao exame nacional do ensino médio. **Educ. Form.**, [S. l.], v. 2, n. 6, p. 165–185, 2017. DOI: 10.25053/edufor.v2i6.2580. Disponível em: <https://revistastestes.uece.br/index.php/redufor/article/view/180> . Acesso em: 27 mar. 2023.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 13, de 16 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre a instituição de cota mínima de 20% (vinte por cento) das vagas das instituições públicas de ensino superior para alunos carentes. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/24247>. Acesso em: 05 fev. 2023.

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos; SOUSA, Francisco Cavalcante de. Direito à educação igualitária e (m) tempos de pandemia: desafios, possibilidades e perspectivas no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 6, n. 4, p. 961-979, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 10<sup>a</sup> ed. Malheiros Editores, São Paulo, 1995.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES. **MEC revoga portaria que determinava políticas de cotas na pós-graduação**. 19 de Junho de 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-revoga-portaria-que-determinava-politicas-de-cotas-na-pos-graduacao>. Acesso em: 8 out. 2022.

SOUSA, Francisco Cavalcante; SILVA, Francisca Paloma Lima. Cotas sociais na Universidade: um estudo sobre a aplicação das Ações Afirmativas na Faculdade de Direito da UERN Câmpus Central. **Revista para Graduandos / IFSP (REGRASP)**, v. 4, p. 67-86, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 de abril de 2012, 233p.

UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO. Conselho Universitário (CONSUN). **Resolução nº 017-A, de 31 de Julho de 2013**. Altera a redação do artigo 2º da RESOLUÇÃO/UEPB/CONSEPE/06/2006 que define a política de reserva de vagas na UEPB. [S. I.], 31 jul. 2013.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. Conselho Universitário (CONSU). **Resolução nº 1.339, de 28 de Julho de 2018**. Aprova o sistema de reservas de vagas para negros e sobrevagas para indígenas; quilombolas; ciganos; pessoas com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades; transexuais, travestis e transgênero, no âmbito da UNEB, e dá outras providências. [S. I.], 28 jul. 2018.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE). **Resolução nº 035/2020, de 26 de agosto de 2020**. Aprova o Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Direito, na modalidade Bacharelado, da Faculdade de Direito, Campus Central da Uern.. Online.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE). **Resolução nº 58, de 13 de Novembro de 2014**. Alterar a redação do artigo 2º da RESOLUÇÃO/UEPB/CONSEPE/06/2006 que define a política de reserva de vagas na UEPB. [S. I.], 13 nov. 2014.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Conselho Universitário (CONSU). **Resolução nº 10, de 7 de Novembro de 2019**. Dispõe sobre a reserva de vagas e sobrevagas para os cursos de graduação da UEFS, destinadas a grupos historicamente excluídos, realizada através de Processo Seletivo de Acesso ao Ensino Superior. [S. I.], 7 nov. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE). **Resolução nº 64, de 21 de Dezembro de 2006, Resolução nº 90, de 25 de Setembro de 2007 e Resolução nº 50, de 8 de Agosto de 2011.** Institui reserva de vagas no processo seletivo para os cursos de graduação da UESC e dá outras providências. [S. l.], 8 ago. 2011.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ. Conselho Universitário (CONSUN). **Resolução nº 7, de 11 de Julho de 2008.** Regulamenta a Reserva de Vagas na oferta do Vestibular dos Cursos de Graduação e dá outras providências. [S. l.], 11 jul. 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE). **Resolução nº 52, de 02 de Setembro de 2016.** Altera a Resolução CONSEPE nº 37/2008, que dispõe sobre o sistema de reserva de vagas e quotas adicionais no processo seletivo para os cursos de graduação da UESB e revoga as Resoluções CONSEPE nº 21/2010, 67/2010 e 39/2016. [S. l.], 2 set. 2016.

VALENTIM, Daniela Frida Drelich. **Ex-alunos negros cotistas da UERJ: os desacreditados e o sucesso acadêmico.** Rio de Janeiro, 2012. 234p. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2012.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** Canoas: IFRS, 2018. Disponível em: [https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao\\_livro\\_ed1-2018.pdf#page=215](https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf#page=215). Acesso em: 19 dez. 2021.

VENTURINI, Anna Carolina. Ações afirmativas na pós-graduação: desenho e desafios da política pública. **Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2017. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/spg-4/spg27-1/11080-acao-s-afirmativas-para-pos-graduacao-desenho-e-desafios-da-politica-publica-1/file>. Acesso em: 30 jan. 2023.