

# A emergência das ações afirmativas no país da democracia racial

Luiz Augusto Campos\*

---

## Sumário executivo

- O Brasil apresenta o segundo maior sistema de ações afirmativas do mundo, focado em cotas raciais e socioeconômicas no ensino superior público.
- Essas políticas, implementadas nas últimas duas décadas, aumentaram a participação de pretos, pardos e estudantes de baixa renda nas universidades públicas.
- O movimento negro foi crucial para a criação dessas políticas, com o apoio de acadêmicos e de gestores públicos.
- Pesquisas nos anos 1970 mostraram que o racismo afeta de modo similar pretos e pardos, reforçando a inclusão de ambos nas políticas de cotas.
- A Lei de Cotas de 2012 regulamentou o sistema federal de ensino superior e foi ajustada em 2023 para corrigir distorções.
- Mas os desafios permanecem, como a desigualdade existente entre os cursos e o foco nas universidades públicas, que representam apenas 20% das matrículas do ensino superior.
- A ação conjunta dos movimentos sociais, da academia e da gestão pública é essencial para o fortalecimento dessas políticas.

---

Em menos de vinte anos, o Brasil construiu o segundo maior e mais complexo sistema de ações afirmativas do mundo, ficando atrás apenas do sistema indiano, bem mais antigo. Embora célebre no âmbito internacional, o modelo em vigor nos Estados Unidos não configura propriamente um “sistema”. Lá a maior parte das políticas de ação afirmativa ficou a cargo de instituições privadas, sobretudo universidades e multinacionais, que levam em conta em suas seleções o fator raça quase sempre como um critério lateral. A decisão da Suprema Corte estadunidense no caso *Students for Fair Admissions versus Harvard* ameaça de extinção esse já minguado modelo de ação afirmativa. Isso não quer dizer, porém, que o modelo brasileiro seja satisfatório para superar os efeitos do racismo na estratificação social do país, ao contrário. Grosso modo, o Brasil hoje possui várias políticas de ação afirmativa, mas com desempenho desigual e consequências fragmentadas. A mais ousada e efetiva delas é política de cotas econômicas e raciais no ensino superior público, que quase dobrou o percentual de estudantes pretos e pardos, bem como de estudantes de baixa renda do país, nas universidades públicas. Trata-se de um

arcabouço institucional ousado, sobretudo quando temos em vista seu rápido crescimento e a mudança de paradigma que ele significou. Tradicionalmente tido como um paraíso mestiço e livre de racismo, o Brasil passou a adotar políticas no início do milênio que não só reconheciam a existência da discriminação em nossa sociedade, como também buscavam ao menos compensar suas vítimas. O movimento negro foi sem dúvida o protagonista dessa transformação. Rearticulado no fim dos anos 1970, conseguiu produzir uma inédita convergência interna em torno da denúncia do racismo brasileiro e da ideia de que seria impossível mitigá-lo sem a intervenção do Estado. Ele não agiu sozinho, no entanto. A aliança com acadêmicos e com gestores públicos foi fundamental para que as lideranças do movimento consolidassem compromissos internos e articulassem aos poucos um plano estratégico de pressão sobre o Estado. Nos anos 1980 e 1990 havia dois obstáculos políticos e epistemológicos enfrentados pelo movimento negro. De um lado, seus membros se questionavam sobre a atuação e o alcance do racismo brasileiro. Quais seriam seus efeitos sociais? Em que espaços

ele se manifestaria de modo mais drástico? Do outro lado, persistia uma questão antiga, sobre as fronteiras da negritude no Brasil, país historicamente marcado pela fluidez das classificações raciais. Quem é negro no Brasil? Apenas aqueles e aquelas que se autodenominam “pretos” nos censos nacionais ou a soma entre esse grupo e o amplo contingente de “pardos”? Esse problema se expressava em números. O percentual de autodeclarados “pretos” nos censos até então não passava de 6%, algo que contrariava a enorme quantidade de descendentes de africanos escravizados trazidos para o Brasil ou mesmo as representações mais comuns de nossa sociedade. Ao mesmo tempo, o percentual de autodeclarados “pardos” beirava os 40%, constituindo à época o segundo maior contingente demográfico do Brasil, atrás apenas dos autodeclarados “brancos”. Outra característica dos movimentos negros mais antigos era a teoria de que as desigualdades e os preconceitos raciais no Brasil estavam associados ao nosso longo passado escravocrata. Desde os anos 1940, muitos estudiosos da questão racial destacavam a presença do preconceito no Brasil, porém o consideravam uma herança arcaica do período escravocrata que fatalmente acabaria por ceder com o desenvolvimento capitalista da sociedade.

Os estudos realizados nos anos 1970 por sociólogos como Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva foram fundamentais para deslindar esses dois obstáculos político-epistemológicos (Hasenbalg 2005 [1979]; Silva 1978). Utilizando grandes bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, eles revelaram que o racismo no Brasil não era apenas uma sobrevivência do passado, mas uma realidade contemporânea, e que parecia atingir com força similar pretos e pardos. A combinação do modelo analítico formulado por Hasenbalg com os dados encontrados por Silva permitiu que eles calculassem de várias formas as divergências de oportunidades entre brancos, pretos e pardos no Brasil. Segundo eles, autodeclarados brancos ascendiam socialmente mais do que pretos e pardos, mesmo quando possuíam a mesma origem de classe. Ainda que larguem de pontos de partida similares, indivíduos brancos tendem a chegar mais longe na corrida social, enquanto comparativamente indivíduos pretos e pardos ficam em desvantagem. Se brancos e negros de uma posição social equivalente apresentam em média as mesmas competências e habilidades, por

que os negros estavam sempre perdendo essa corrida? A conclusão de Hasenbalg e Silva é de que há uma discriminação racial sistemática no processo de ascensão social profundamente ligada ao acesso à educação e ao mercado de trabalho formal. Esses dados mostram que os grupos raciais no Brasil tinham oportunidades desiguais quando partiam dos pontos de partida socialmente semelhantes. Ou seja, agora era possível não apenas “medir” os efeitos do racismo no Brasil, como também identificar os espaços sociais onde ele era mais forte. Talvez tão importante quanto “medir os efeitos do racismo” é o fato de esses dados revelarem que as estatísticas de pretos e pardos eram muito mais próximas do que se imaginava. Logo, eles ajudaram a consolidar uma solução para os debates dentro do movimento negro em torno dos “pardos”. Para nomes como Abdias Nascimento, as estatísticas similares de pardos e pretos eram a prova de que a população que se enxerga como mestiça sofre com os mesmos preconceitos daqueles que se veem como pretos. Essa pressão para o embranquecimento estatístico seria uma das modalidades do que ele chamou de “genocídio do negro no Brasil”. Nas suas palavras:

conhecemos as pressões sociais a que estão submetidos os negros no Brasil, coação capaz de produzir a subcultura que os leva a uma identificação com o branco. Temos, então, os mulatos claros descrevendo-se a si mesmos como brancos; os negros identificando-se como mulatos, pardos ou mestiços, ou recorrendo a qualquer outro escapismo no vasto arsenal oferecido pela ideologia dominante (Nascimento 1978: 74-75).

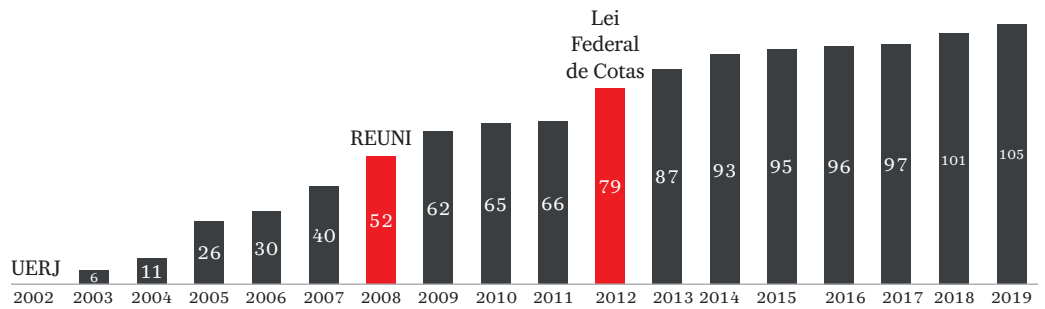
Essa nova forma de enxergar o negro brasileiro logo se espalhou na academia e na militância, se tornando particularmente importante nos relatórios sobre o tema editados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do governo federal. O Instituto não apenas incorporou o modelo analítico amadurecido por Hasenbalg e Silva, como também incorporou a junção de pretos e pardos por eles proposta. Tais relatórios foram fundamentais quando a Organização das Nações Unidas convocou os países partícipes para a Conferência de

Durban, em 2001. Na ocasião, o governo brasileiro foi pressionado a admitir a existência de racismo estrutural no Brasil e a se comprometer a adotar ações afirmativas raciais para remediar o problema. Desde então, as cotas econômicas e raciais se expandiram depressa pelo sistema de ensino superior público, como aponta o

gráfico abaixo. Em 2002, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro foi a primeira universidade do país a implantar o sistema de cotas em seu vestibular. Entre 2003 e 2008, 52 universidades já adotavam alguma política de ação afirmativa. Em 2019, eram 105, o que correspondia a 86% do total.

**Gráfico 1 – Quantidade de universidades públicas que empregaram algum tipo de ação afirmativa por ano**

Fonte: Levantamento das ações afirmativas do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, (GEMAA), 2021.

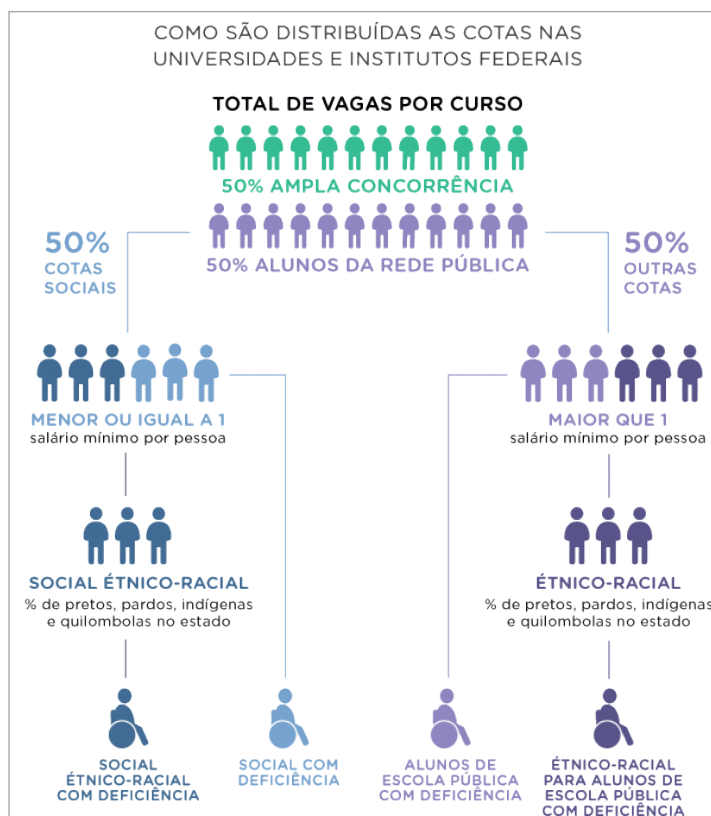


Em 2012, o Congresso Nacional aprovou a chamada Lei de Cotas, que regulamentou a política no ensino superior federal, o maior e mais prestigioso sistema público do país. Mais do que criar uma ação afirmativa do zero, a lei consolidou o modelo mais utilizado no país até então, baseado na combinação de múltiplos critérios socioeconômicos e raciais. Nesse modelo, metade das vagas de um curso de graduação fica reservada para

estudantes oriundos de instituições públicas de ensino médio. No Brasil, a escola pública contempla, em sua maioria, estudantes mais pobres e possui uma qualidade média comparativamente inferior à rede privada. A esse recorte socioeconômico se soma outro, baseado na renda. As cotas raciais incidem sobre essas subcotas socioeconômicas. Por fim, cotas para pessoas com deficiência são aplicadas. A cooperação entre a academia,

**Gráfico 2 – Funcionamento da Lei de Cotas aprovada em 2012 e atualizada em 2023**

Fonte: Venturini, 2020



o movimento social e a gestão pública não ficou restrita, no entanto, aos primeiros dias das políticas de cotas. O Congresso Nacional aprovou em 2023 algumas emendas na Lei de Cotas no ensino superior (Lei no 12.711/2012), quase todas incorporando sugestões da bibliografia especializada de avaliação da política. A primeira alteração ajustou os limites de baixa renda que, como apontou a pesquisa de Flávio Carvalhaes, João Feres Júnior e Verônica Toste Daflon, acabou beneficiando os menos pobres dentre os mais pobres. Essa hipótese foi suscitada em um artigo, que já apontava na lei a predileção por “aqueles com renda superior à linha de corte de 1,5 salários-mínimos de renda familiar per capita” (Carvalhaes et. al 2013: 19). Anos mais tarde, Adriano Souza Senkevics e Ursula Mattioli Mello indicaram que as cotas para estudantes de baixa renda tiveram um efeito pequeno em comparação a outras cotas justamente porque esse perfil já ingressava no ensino superior (Senkevics e Mello 2019).

Outra distorção corrigida diz respeito aos casos em que as cotas funcionaram mais como teto do que como piso. Num estudo de 2014, Luiz Augusto Campos, João Feres Júnior e Verônica Toste Daflon sinalizaram que em 11% dos cursos analisados os estudantes cotistas apresentaram notas superiores a estudantes não cotistas (Campos et al. 2014). Isso sugeria que, nesses casos, as cotas não funcionariam como um piso para a inclusão, mas sim como um teto. Quase uma década depois, Inácio Bó e Adriano Souza Senkevics recorreram a dados de ingresso indicando que cerca de 10 mil candidatos(as) haviam sido injustamente reprovados por esse desenho da política (Bó e Senkevics 2023). Em 2021, Orhan Aygün e Inácio Bó já tinham articulado uma alternativa para essa distorção, agora incorporada no novo projeto da Lei de Cotas (Aygün e Bó 2021). A proposta é simples: todos(as) candidatos(as) concorreriam primeiro às vagas da ampla concorrência e, só depois, os cotistas seriam alocados nas vagas reservadas. Na prática, isso garantiria que candidatos(as) de escola pública; de baixa renda; pretos, pardos ou

indígenas; e/ou com deficiência ocupariam vagas da ampla concorrência se tivessem o desempenho necessário para tal. Há, entretanto, desafios já apontados pela bibliografia especializada que permanecem sem solução legislativa ou administrativa no futuro próximo. Como diferentes estudos vêm indicando, os processos de expansão do ensino superior nas primeiras décadas do milênio fizeram com que parte das desigualdades antes demarcadas entre diplomados e não diplomados migrasse para o grupo dos diplomados, produzindo o que vem se denominando de estratificação horizontal. Assim, cursos e ocupações com uma menor quantidade de pretos e pardos costumam fornecer mais prestígio e retornos financeiros do que os demais. Além disso, as políticas de ação afirmativa aqui discutidas focam sobretudo nas universidades públicas, que representam um volume cada vez menor das matrículas gerais do sistema (Carvalhaes e Ribeiro 2019). Se esse setor já foi responsável por mais da metade do sistema como um todo na década de 1990, hoje ele oferece apenas 20% das matrículas ativas no país. Isso restringe sobremaneira o alcance da política. Os problemas sociais são tão complexos que é impossível mitigá-los minimamente sem considerar o conhecimento acadêmico e técnico acumulado. Ao mesmo tempo, é simplista acreditar que esse conhecimento é suficiente para delinear uma boa política pública. Por isso, a ação política demanda um delicado acordo entre o que os(as) pesquisadores(as) têm conhecimento de, mas também o que ativistas e potenciais beneficiários vislumbram. Mais do que marginais ou técnicas, as mudanças propostas pela nova Lei de Cotas melhoram de maneira expressiva o seu funcionamento. Mais importante ainda: indicam como a triangulação entre os movimentos sociais, a academia e a gestão pública oferece um modelo a ser seguido no desenho e na eventual reforma de políticas públicas. Isso, no entanto, está aquém dos desafios colocados hoje pelos níveis de desigualdade que as políticas de ação afirmativa pretendem mitigar.

## Referências bibliográficas

- Aygiin, Orhan e Bó, Inácio (2021): “College Admission with Multidimensional Privileges: The Brazilian Affirmative Action Case”, em: *American Economic Journal: Microeconomics*, 13, 3, 1-28.
- Bó, Inácio e Senkevics, Adriano Souza (2023): “Proposta de alteração nas regras para ocupação das cotas no ingresso discente às instituições federais de educação superior”, em: *SciELO Preprints*, <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5498> (acesso em 18.09.2024).
- Campos, Luiz Augusto; Feres Júnior, João e Daflon, Verônica (2014): “O desempenho dos cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU”, *Textos para discussão*, 4, Rio de Janeiro: Grupos de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, IESP-UERJ.
- Carvalhoes, Flavio e Ribeiro, Carlos Antonio Costa (2019): “Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional”, em: *Tempo Social*, 31, 1, 195-233.
- Carvalhoes, Flávio; Feres Júnior, João e Toste, Verônica (2013): “O impacto da lei de cotas nos estados: um estudo preliminar”, *Textos para discussão*, 1, Rio de Janeiro: Grupos de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, IESP-UERJ.
- Hasenbalg, Carlos (2005 [1979]): *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*, Belo Horizonte e Rio de Janeiro: EdUFMG e IUPERJ.
- Nascimento, Abdias do (1978): *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Senkevics, Adriano e Mello, Ursula (2019): “O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas?”, em: *Cadernos de Pesquisa*, 49, 172, 184-208.
- Silva, Nelson do Valle (1978). *Black and White Income Differentials: Brazil 1960* [Tese de doutorado], Ann Arbor: University of Michigan.
- Venturini, Anna Carolina (2020): “Linha do tempo: as políticas de ação afirmativa em cursos de graduação” em: *Nexo Políticas Públicas*, 27 de julho de 2020, <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/07/27/as-politicas-de-acao-afirmativa-em-cursos-de-graduacao> (acesso em 18.10.2024).

### Mecila:

Maria Sybilla Merian Centre  
Conviviality-Inequality  
Latin America

© Luiz Augusto Campos

Esta série de policy briefs é produzida como parte das atividades do Mecila, financiadas pelo Ministério Federal da Educação e Pesquisa da Alemanha (BMBF).

As opiniões expressas neste documento são exclusivamente do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as opiniões do Mecila ou de seus financiadores.



Open Access:  
<http://mecila.net/policybriefs>

\***Luiz Augusto Campos** é professor de sociologia e de ciência política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA). É autor e coautor de vários artigos e livros sobre a relação entre democracia e as desigualdades raciais e de gênero, dentre os quais *Ação afirmativa: Conceito, história e debates* (Éduerj, 2018) e *Raça e eleições no Brasil* (Zouk, 2020).



UNIVERSITÄT  
ZU KÖLN

---



Ibero-Amerikanisches  
Institut  
Preußischer Kulturbesitz

---



CEBRAP  
centro brasileiro de análise e planejamento

---



Freie Universität  Berlin

---

## Contato

Escritório de coordenação  
Maria Sibylla Merian Centre  
Conviviality-Inequality  
in Latin America

Rua Morgado de Mateus, 615  
São Paulo – SP  
CEP 04015-051  
Brasil

[mecila@cebrap.org.br](mailto:mecila@cebrap.org.br)

<http://www.mecila.net>

---

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research

---