

# Ações afirmativas para além das cotas

Andréia Clapp Salvador<sup>1</sup>

Gracyelle Costa Ferreira<sup>2</sup>

Magali da Silva Almeida<sup>3</sup>

ISSN: 2238-9091 (Online)

## Apresentação

A edição que você tem em mãos espelha, em grande medida, a maturidade e, portanto, a complexidade que as ações afirmativas adquiriram no cenário brasileiro nas últimas décadas. “Ações afirmativas, para além das cotas” trouxe a provocação que o tempo presente exige: analisar retrospectivamente a conquista histórica que os movimentos sociais alcançaram – ao reivindicar ações institucionais de reparação e de promoção de equidade racial – sem deixar de lado seus dilemas atuais e suas possibilidades futuras.

Os estudos do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Joaquim B. Barbosa Gomes (2003), nos auxiliam na compreensão de uma perspectiva mais abrangente acerca das ações afirmativas. Barbosa destaca alguns dos principais alcances das políticas de ação afirmativa, como busca da efetivação da igualdade de oportunidade, alcance de uma maior diversidade e maior representatividade de grupos sociais que vivem em condições desiguais, propõe uma maior inclusão social, entre outros mais. É uma política que influí em setores importantes, como a educação e o mundo do trabalho, além de lidar com as várias expressões da questão social, como a desigualdade social, os mecanismos de discriminação e seus impactos e a subalternização de grupos oprimidos pelas estruturas sociais. No entanto, é a atuação no campo do que Barbosa chama de “efeitos persistentes” – de ordem cultural, pedagógica e psicológica, originados no passado e

ainda presentes – que a ação das políticas afirmativas, embora pouco reconhecida, revela grande importância. Na concepção do autor, tais efeitos “se revelam na chamada «discriminação estrutural», espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos marginalizados” (p.30). Desta forma, a implementação de políticas afirmativas provocaria tanto alterações na esfera da igualdade quanto no campo da consciência social, isto é, a luta pela igualdade estaria em consonância com mudanças de mentalidade.

O caráter transformador das ações afirmativas (capacidade de alterar a dinâmica igualdade/desigualdade e a “consciência social” dessa condição) ficou mais conhecido no Brasil quando houve a inclusão de cotas raciais nas universidades, o que provocou forte reação por parte da sociedade.

As ações afirmativas se popularizaram a partir de uma de suas expressões, as “cotas”. As cotas garantem a reserva de um percentual de vagas para segmentos que historicamente sofreram discriminação, corrigindo a sub-representação desses grupos em instituições públicas ou privadas. Isso é especialmente importante no Brasil, onde essa sub-representação se tornou uma realidade naturalizada. As cotas raciais nas universidades e concursos públicos, ou seja, a reserva de vagas para pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas são geralmente as mais conhecidas e estão previstas nas Leis 11.096/2005, 12.990/2014 e 12.711/2012.

As reservas PPI (pretos, pardos e indígenas) não são, porém, as únicas. Inclusive as mesmas legislações citadas, de 2005 e 2012, preveem também cotas sociais para pessoas com renda baixa, independente do pertencimento racial. Há ainda as cotas partidárias para mulheres e pessoas negras, previstas na Lei 9.504/1997, Emenda Constitucional 97/2017 e Emenda Constitucional nº 117/2022; as cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, concursos e universidades, definidas pelas Leis 8.213/1991 e Lei 13.146/2015, entre outras modalidades. A ação pioneira no Brasil de reservar vagas para

negros e pessoas com baixa renda pioneira partiu da Universidade do estado do Rio de Janeiro (Uerj) em 2002.

Contudo, as ações afirmativas vão além da reserva de vagas. A Lei 12.288 de 2012, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, definiu no artigo 1, item VI, ações afirmativas como “programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades”. Do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, promulgada no mesmo ano da Marcha Contra a Farsa da Abolição, promovida pelo Movimento Negro Unificado (MNU), foi crucial para subsidiar essa noção expandida de ações afirmativas, construída graças à pressão de movimentos sociais. Tratados Internacionais e Convenções, para a promoção de Direitos Humanos, igualdade racial e direitos de Mulheres foram igualmente fundamentais.

Costa (2019) argumenta que campanhas como “Não deixe sua cor passar em branco”, promovida pelo MNU para mobilizar a população negra a preencher o quesito raça-cor no Censo de 1990, tiveram importante papel para a produção de indicadores que viriam a subsidiar políticas como as de ação afirmativa nos anos seguintes. A atuação do Movimento de Mulheres Negras, Movimentos de Mulheres e a marcha à Brasília (1995) de celebração dos trezentos anos de Zumbi são outros exemplos. Foi a partir dessas e de outras formas de mobilização que pessoas negras (pretas e pardas), indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência (PcD), LGBTQIA+, mulheres e outros grupos desiguais passaram a ocupar, via ações afirmativas, o ensino superior (público, privado e comunitário), setores do mundo do trabalho, da vida política etc.

Essa mobilização transbordou para ações estatais com participação do MNU, como o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial (1995), o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo na UnB (1996), o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI – População Negra) do governo federal e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que apoiou no âmbito privado a adoção

de cotas para a população negra, na modalidade cotas, para acesso a cursos profissionalizantes, universidades (Programa Universidade na Escola, de novembro de 2002), além das primeiras iniciativas na saúde para a população negra.

Além das atividades preparatórias para a Conferência Mundial de Durban contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em 2001, quando o Brasil enviou uma delegação com representantes dos movimentos negros para o evento. Foi a maior delegação fora do continente africano. Nessa época, também foi criado – por Fernando Henrique Cardoso – o Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002), via decreto que instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, a necessária participação de negros, mulheres e pessoas com deficiência em cargos de comissão.

No primeiro governo Lula se deu a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, responsável por promover o diálogo interministerial de modo a considerar o racismo e seu combate de forma transversal, obedecendo a proposta de Durban (Jaccoud, 2009). Sem dúvidas foi a partir daí que as ações afirmativas passaram por um processo de implantação, consolidação e expansão em nível nacional. Os governos do PT (Partido dos Trabalhadores) foram marcados pela implantação generalizada das ações afirmativas, voltadas para cotas e outras modalidades, ao mesmo tempo.

As cotas assumiram um caráter nacional com o Prouni (Programa Universidade Para Todos), com a Lei 11.096/2005, garantindo vagas reservadas em instituições privadas e comunitárias de ensino superior. Reiteradas pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), sete anos depois foi a vez das instituições de ensino superior públicas (Lei 12.711/2012), depois de o STF confirmar sua constitucionalidade, e mais recentemente na pós-graduação com a Portaria do MEC 129/2016. Ao mesmo tempo, ocorreram também ações afirmativas nas áreas da Educação como a alteração da LDB para obrigatoriedade de incorporação curricular do Ensino de História da África, Afro-brasileira e Indí-

gena (Leis 10.639/2003, 11.645/2008 e outras) no ensino fundamental, médio, graduação e pós-graduação; criação de Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABs e NEABIs); reserva de vagas para concursos públicos federais (Lei 12.990/2014); políticas de combate ao racismo institucional etc.

No âmbito da Saúde, a instituição da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, em 2006, passou a referendar o reconhecimento sobre as repercussões das desigualdades raciais e do racismo na saúde da população negra brasileira. Suas diversas atualizações colocaram a centralidade do SUS tanto na reprodução quanto nas possibilidades de enfrentamento desse cenário. Doenças como anemia falciforme foram evidenciadas, apontando a necessidade de profissionais conhecerem suas motivações, manifestações e possibilidades de tratamento repudiando preconceitos em torno de sua existência. Nessa mesma linha, a Política Nacional de Saúde da Mulher, dois anos antes, em 2004, foi implementada buscando reconhecer especificidades em torno de seus cuidados. O mesmo ocorreu em 2002, quando foi estabelecida a Política Nacional de Saúde Indígena. Esses documentos reforçaram a importância de uma política de saúde que reconheça a diversidade em lugar de reforçar hierarquias.

Costa (2019) lembra que o SUS promoveu em 2014 a campanha “Não fique em silêncio”, com o slogan “Racismo faz mal à saúde. Denuncie, ligue 136”, divulgando um canal de denúncias de racismo. Pouco tempo depois, o Ministério da Saúde publicou a Portaria 334/2017 definindo a obrigatoriedade do preenchimento do quesito raça/cor por profissionais dos serviços de saúde, além de responsabilizar a gestão em seus diferentes níveis de atuação pela qualificação dos dados e inclusão desse quesito nos formulários.

Desde então, as repercussões das ações afirmativas têm sido para além da reserva de vagas, ou seja, das cotas em si. Porém, é preciso dizer que a presença de profissionais de nível superior negros, indígenas, quilombolas, via reserva de vagas, em instituições

públicas, privadas e comunitárias tem sido vital para a ampliação das modalidades de ações afirmativas. No ensino superior, as universidades têm testemunhado a amplitude desse movimento, que atualmente se manifesta em diversos grupos de pesquisa e estudos, NEABs e NEABIs, Coletivos compostos por estudantes, docentes e servidores(as), além de alterações em programas de pós-graduação, editais de instituições de fomento e extensão, implementação de comissões de heteroidentificação, alterações curriculares, Comissões de Acessibilidade para PcDs.

O mesmo é possível dizer sobre outras políticas públicas e políticas sociais como saúde, assistência social, cultura, justiça, acesso à terra e outras que ainda se apresentam como desafios. A amplitude desse movimento se revela também em outras esferas nas quais as ações afirmativas estão presentes, como na política partidária, com a criação de bancadas femininas, de bancadas negras, pressão coletiva para ampliação de legislações que visam reparação e oportunidades equânimes, dentre outras medidas. Um processo que tem sido cada vez mais capilarizado e protagonizado pelos (as) próprios (as) sujeitos(as) (individuais e coletivos) envolvidos (as), mas não sem conflitos e dificuldades, no combate ao racismo, sexism, capacitismo, elitismo e LGBTQIA+fobia, que ainda persistem.

Foi com o intuito de capturar essas novas expressões das ações afirmativas que esta edição de “O Social em Questão” se moldou. Os textos aqui presentes buscam ultrapassar a noção de ações afirmativas restrita à reserva de vagas, por isso capturam como ela tem produzido alterações no âmbito das instituições, movimentos sociais e na sociedade em geral. Ainda que tudo isso esteja acontecendo em plena expansão da agenda neoliberal que impõem não apenas restrições orçamentárias ao Estado, ampliando o abismo social que racismo, sexism e capacitismo produzem, mas também caracterizado pela negação quanto à própria discussão desses elementos, no que Costa Ferreira (2024) chamou de neoliberalismo de extremos.

Os **onze** artigos reunidos nesta nova edição de *O Social em Questão* trazem em comum o esforço de capturar essas novas nuances em torno das ações afirmativas no Brasil. Apresentam, assim, experiências inovadoras no âmbito da educação, da política, dos movimentos sociais, e ações institucionais para combate ao racismo, sexism e capacitismo.

A Educação superior em cena no texto “**Ações afirmativas de acesso à Pós-Graduação**”, trata do Programa de Apoio e Diversidade da FGV, em São Paulo, no curso de Direito. Essa proposta, atenta à necessidade de formar quadros para a área jurídica, ainda composta majoritariamente por profissionais brancos – em contraponto aos encarcerados de maioria negra –, explica a proposta de cursos preparatórios para a pós-graduação em Direito de forma a pensar uma educação jurídica diversa, antirracista e comprometida com a justiça social.

A iniciativa do curso de Direito da FGV de São Paulo está em sintonia com aquela desenvolvida no Programa de Pós-graduação de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a UFRJ. No artigo “**Núcleo de Apoio ao Discente (NADI) do IBQM/UFRJ**” é possível conhecer uma iniciativa que surge em plena pandemia de Covid-19, dedicada a oferecer suporte a estudantes, não apenas pedagógico, mas também psicossocial. A abordagem de caráter pioneiro, considerando o universo das ciências exatas, propicia discussões acerca de assédio, racismo e se dedica a criar estratégias coletivas para evitar a evasão e garantir a permanência qualitativa.

Ainda na área da educação, mas sob o prisma de estudantes, o texto “**CMUFRJ e as tensões por políticas afirmativas para as mães universitárias da UFRJ**” relata a construção coletiva do Coletivo de Mães da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coletivo que desde 2019 tem oferecido suporte a mães estudantes e alertado à universidade e às suas instâncias gestoras sobre a necessidade de implementação de ações afirmativas para este público, como alargamento de prazos de integralização, oferta de creches e outras iniciativas que propiciem condições favoráveis à permanência desse grupo no espaço universitário.

**“A perspectiva de estudantes cotistas sobre as políticas de ação afirmativa na UERN”**, se dedica a apresentar a percepção de estudantes cotistas sobre a implementação de ações afirmativas na Universidade Estadual do Rio Grande do Norte em 2020. O que revela que as ações afirmativas, mesmo na modalidade de reserva de vagas, ainda estão num movimento de por vir. Se na esfera federal, todas as universidades implementaram, as estaduais não necessariamente.

Igualmente atento para a perspectiva estudantil, o texto **“A medicina não é um lugar para eles”: trajetórias acadêmicas de estudantes com deficiência no curso de medicina”** é resultado de pesquisa que investigou a trajetória de estudantes com deficiência no curso de medicina na UnB. Cada relato revela o quanto é necessário ir além da reserva de vagas, para se repensar a construção de espaços que em lugar de produzir barreiras postas pelo capacitismo, possam de fato permitir que cada pessoa expresse suas potências, a partir de condições justas do ponto de vista arquitetônico, pedagógico e institucional.

Na mesma toada, **“Descolonizando a experiência acadêmica”** aponta como discentes cotistas negros que cursam Psicologia na UFRJ têm criado estratégias coletivas para se organizar, produzindo resultados significativos como a provação de mudanças de práticas institucionais e mudanças no currículo do curso. **“Educação superior e resistência”**, segue em tom parecido ao destacar que a construção de redes de apoio é indispensável para que as instituições possam ser usufruídas com qualidade por grupos que historicamente não tiveram a oportunidade de estar nesse espaço na condição de estudantes, servidores ou docentes.

No campo da política, o texto **“Política de fomento à participação política de mulheres e negros”** se debruça sobre a recente Emenda à Constituição 117/2022, que trata da participação de mulheres e pessoas negras na política partidária. Contudo, aponta para os limites da legislação, quando não implementada de forma assertiva e monitorada pela sociedade. Nessa linha, **“Políticas afirmativas de equidade**

**para comunidades quilombolas**" explora como a política de saúde no Brasil tem se voltado à população remanescente de quilombo, popularmente conhecida como "quilombola". O texto é resultado de pesquisa qualitativa junto a uma comunidade quilombola no Rio Grande do Sul e revela os desafios a serem superados, a exemplo da quantidade restrita de profissionais da saúde para atendimento desse segmento, necessário comprometimento de gestores públicos e sobre a relevância da participação social na construção de protocolos.

Do mesmo modo, o texto "**Ações afirmativas na educação superior brasileira: do ensino à gestão**" propõe o necessário comprometimento de gestores públicos com o combate ao racismo institucional. Aponta o necessário comprometimento institucional nesse sentido, dando destaque às universidades considerando ensino, pesquisa e extensão e o papel das pró-reitorias e de outras instâncias de suporte à administração central no interior das universidades. Pressuposto que dialoga com o texto "‘Chegando atrasado’: um direito efetivo ou uma utopia na efetivação das cotas raciais no programa de residência multiprofissional em saúde", que propõe uma reflexão sobre ações afirmativas na Residência Multiprofissional em saúde. Apontando os desafios e limites ainda persistentes para sua implementação em áreas estratégicas para a formação superior, analisa um edital e a experiência da Universidade Federal de Alagoas, a UFAL.

Por fim, "**A universidade foi chave que abriu muitas portas: mudança de vida de egressos cotistas das universidades federais**" vai em busca daquilo que as cotas podem ou não prever, ou seja, a repercussão de profissionais de nível superior negros e negras para além dos muros das universidades. Ao investigar ganhos culturais, econômicos e intelectuais de graduados em universidades federais, a pesquisa acompanha trajetória de mudanças significativas não apenas na vida de cada sujeito, mas também no meio em que ele vive e na sociedade em geral.

Em 2021, a edição nº 50 da Revista *O Social em Questão* se dedicou ao debate sobre “Antirracismo, ações afirmativas e pré-vestibulares populares”. Três anos depois, o presente dossiê “Ações afirmativas, para além das cotas” dialoga e ao mesmo tempo avança apontando novos elementos a essa discussão que só está começando.

Boa leitura!

## Referências

GOMES, Joaquim Barbosa. O Debate Constitucional sobre as Ações Afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e Lobato, Fátima (Orgs). **Ações Afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

JACCOUD, Luciana (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009.

COSTA, Gracyelle. Queremos igualdade? A dialética das diferenças e as políticas públicas no enfrentamento das disparidades étnico-raciais e de gênero no Brasil. Mesa coordenada Relações étnico-raciais, trabalho, direitos e políticas sociais. v. 1 n. 1 (2018): **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória, ES. 2019.

FERREIRA, Gracyelle Costa. A política social do capitão: bolsonarismo, neomalthusianismo, eugenia e militarização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, v. 147, n. 2, p. e-6628416, 2024.

## Notas

- 1 Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4501-6714>. E-mail: aclapp@puc-rio.br.
- 2 Professora da Escola de Serviço Social da UFRJ. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6985-9807>. E-mail: gracyelle@ufrj.br
- 3 Professora do Instituto de Psicologia do Colegiado de Ensino de Graduação em Serviço Social da UFBA. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7382-8480>. E-mail: quilombola\_rio56@yahoo.com.br