

ATUALIZAÇÃO DA LEI Nº 12.711/2012: POLÍTICAS AFIRMATIVAS EM EVIDÊNCIA

Eixo temático: 5 - Políticas de acesso e permanência de estudantes da educação superior na perspectiva inclusiva

Laura Helena de Arruda Silva/Doutoranda do PPGEdu/UFMS/laura.silva@ufms.br
Carina Elisabeth Maciel/UFMS/carina22em@gmail.com
Maria José de Jesus Alves Cordeiro/UEMS/maju@uems.br

Introdução

As políticas de ações afirmativas no Brasil são conquistas históricas resultantes da luta organizada de movimentos sociais, sobretudo do Movimento Negro, que tornaram insustentável a manutenção de uma estrutura educacional reprodutora de desigualdades raciais e sociais (Gomes, 2001; Almeida, 2019).

O objetivo central das ações afirmativas é promover a equidade de oportunidades para grupos historicamente discriminados (Feres Jr. *et al*., 2018). Sob a perspectiva materialista histórico-dialética, analisam-se tais políticas não apenas como uma concessão benevolente do Estado, mas também como instrumentos de reparação histórica que refletem a pressão organizada dos sujeitos históricos dessa transformação.

Uma das áreas mais impactadas é a educação superior, onde as ações afirmativas foram implementadas autonomamente por várias universidades desde o início dos anos 2000 e, em escala nacional, a partir da Lei n.º 12.711/2012, conhecida como "Lei de Cotas", o que representa uma ampliação inédita no número de estudantes ingressantes na educação superior federal por meio dessa legislação. Paralelamente, programas de pós-graduação de várias universidades passaram, na última década, a instituir ações afirmativas para ampliar o ingresso de pessoas negras, indígenas e com deficiência em mestrados e doutorados, configurando o que denominamos um mosaico de políticas construído de baixo para cima, mesmo sem a pós-graduação estar contemplada na Lei nº 12.711/2012.

A Portaria MEC nº 13/2016, ao estabelecer um prazo de 90 dias para que as universidades apresentassem propostas de ações afirmativas na pós-graduação, incentivou um maior engajamento institucional, embora com efeito limitado, devido ao caráter não obrigatório da normativa e ao contexto de austeridade fiscal decorrente da Emenda Constitucional nº 95/2016.

O ano de 2022 culminou no prazo de dez anos para revisão da Lei nº 12.711/2012, porém ela não foi atualizada até o final desse ano. O contexto brasileiro estava imerso em uma crise política, econômica, sanitária e social e, sendo ano eleitoral com polarização



extrema, havia a incerteza de que as discussões e revisões pudessem levar a retrocessos, especialmente após o governo Bolsonaro (2019-2022) ter sistematicamente atacado as políticas afirmativas, fechado a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e tentado revogar a Portaria nº 13/2016 (Rios, 2022).

Em novembro de 2023, o Presidente Lula sancionou, sem vetos, a Lei nº 14.723 (Brasil, 2023), que atualiza a lei de cotas na educação federal (superior e técnica), originada no Projeto de Lei nº 5384/2020, da Deputada Maria do Rosário (PT-RS), entre outros, o que representou um grande avanço na promoção da equidade e da diversidade no ambiente acadêmico. A sanção sem vetos é o reflexo da correlação de forças em um momento histórico específico: o fim do governo Bolsonaro, a retomada de agenda progressista e a pressão acumulada de movimentos sociais, que se fortaleceram enquanto trincheiras de resistência durante um período hostil (Venturini; Feres Júnior, 2020).

Este estudo objetiva identificar as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.723/2023 na Lei n.º 12.711/2012, apresentando uma análise comparativa entre ambas sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético.

Metodologia

As técnicas de coleta de dados incluíram revisão de literatura, levantamento bibliográfico (artigos e relatórios de pesquisas institucionais) e pesquisa documental (documentos oficiais sobre ações afirmativas na educação superior, com destaque para as Leis n.º 12.711/2012 e 14.723/2023 e a Portaria MEC n.º 13/2016). O método materialista histórico-dialético foi empregado como referencial metodológico de análise.

Desenvolvimento

Para atingir o objetivo proposto, apresentamos uma análise das alterações relevantes:

- A inclusão de Quilombolas (Art. 3º).

A inclusão de quilombolas representa um avanço significativo. Anteriormente, enquadrados genericamente como "pretos(as)" ou "pardos(as)", os(as) quilombolas sofriam uma invisibilização racial e territorial. Como demonstra Arruti (2008), a identidade quilombola não é apenas racial-individual, mas também uma política territorial coletiva, vinculada a direitos constitucionais sobre territórios ancestrais (CF/88, Art. 68 ADCT; Decreto 4.887/2003).

A luta quilombola pela inclusão na lei articula-se com a luta pela titulação de terras: sem território, comunidades perdem a autonomia econômica; sem escolarização, perdem as disputas jurídicas por direitos. Como afirma Leite (2000), quilombos

contemporâneos são grupos étnicos conceituados pela experiência vivida e pela tradição, constituindo-se como tal por meio de um processo de territorialização. A alteração legislativa reconhece que a democratização educacional para quilombolas exige enfrentar o isolamento geográfico, escolas precárias em territórios, racismo ambiental (ausência de transporte, de internet e de infraestrutura básica). Não há como acessar a pós-graduação se a família está sob ameaça de despejo ou se o(a) jovem precisa trabalhar porque a comunidade não tem segurança fundiária.

- Redução do Critério de Renda (1,5 SM → 1 SM).

A redução do critério de renda de 1,5 para 1 salário mínimo *per capita* direciona políticas para famílias em extrema vulnerabilidade. Segundo dados do IBGE (2022), 60% da população brasileira vive com renda *per capita* inferior a um salário mínimo, dos quais 68% são pessoas negras. A alteração operacionaliza o conceito de interseccionalidade (Crenshaw, 2002; Collins, 2019) não como identidades que se somam, mas como opressões que se potencializam materialmente: uma mulher negra pobre ganha 44% menos que um homem branco para a mesma função (IPEA, 2019); um jovem negro periférico tem probabilidade três vezes maior de ser vítima de homicídio antes de concluir o ensino médio (IPEA, 2021).

A focalização em um salário mínimo reconhece que, sob o capitalismo dependente brasileiro, caracterizado pela superexploração da força de trabalho (Marini, 2000), uma família negra com renda de 1,2 salários mínimos não é "classe média baixa", mas proletariado precarizado. A Lei reduz o critério de renda (progressivo), mas o Estado mantém o salário mínimo abaixo da linha de pobreza. A lei reconhece que 1 salário mínimo representa a extrema pobreza, merecedora de cotas; a política econômica trata 1 salário mínimo como remuneração adequada.

- Nova Lógica de Concorrência (§ 2º Art. 3º)

No novo sistema de concorrência automática, o(a) candidato(a) compete primeiro na ampla concorrência e, se não for aprovado(a), migra automaticamente (caso faça a opção na inscrição) para as vagas reservadas, resolvendo a contradição do modelo anterior, conforme observado por Campos, Feres Júnior e Daflon (2014), de que em 11% dos cursos disponibilizados no Sisu do 1º semestre de 2014, a nota de corte dos cotistas foi mais elevada do que a da ampla concorrência, incorrendo no risco de preencher as vagas reservadas para cotistas com candidatos com desempenho superior ao dos não cotistas.

Como demonstram Senkevics e Mello (2019), o sistema anterior penalizava desproporcionalmente os(as) estudantes oriundos(as) de escolas públicas periféricas sem orientação profissional e os(as) estudantes negros(as) e indígenas com menor capital



cultural escolar. A nova lógica elimina a punição por desconhecimento e otimiza o uso de vagas públicas: cotista competitivo passa na ampla, liberando a vaga reservada para quem tem nota menor, mas ainda merecedora.

Sob a perspectiva materialista, a mudança revela a compreensão de vagas como um bem comum coletivo, e não como uma propriedade individual a ser disputada meritocraticamente. Contudo, há um limite: não questiona a lógica do vestibular competitivo em si, apenas otimiza a distribuição no interior do sistema excludente. Como categoria analítica, configura uma reforma no interior da ordem (Fernandes, 2008): mudança progressiva que não ameaça os fundamentos do sistema educacional desigual.

- Extensão à Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Art. 7º-B)

A inclusão do Art. 7º-B representa um marco histórico: pela primeira vez, há a obrigatoriedade nacional de ações afirmativas na pós-graduação. A autonomia universitária (CF/88, Art. 207) opera dialeticamente. Foi a autonomia que permitiu à UNEB (2002) e à UnB (2013) implementarem cotas antes de uma lei nacional; mas também permite às universidades elitistas resistirem. A inclusão dessa expressão na lei revela uma correlação de forças: não foi possível impor a obrigatoriedade direta como na graduação.

O verbo flexivo "promoverão" (não "reservarão", como na Lei 12.711/2012) permite interpretações diversas. A universidade pode alegar que "promove" ações afirmativas criando comissões de estudos sem implementar nada efetivo, reservando percentuais simbólicos (5%) ou fazendo campanhas sem alterar a estrutura.

A Lei estende as cotas à pós-graduação, mas não cria novas bolsas. O número de bolsas CAPES permanece congelado; os valores foram reajustados em 40% em 2023 (mestrado: R$ 2.100 e doutorado: R$ 3.100), mas ainda são insuficientes (equivalem a 1,5 salários mínimos, abaixo do necessário para subsistência em grandes centros urbanos, segundo o DIEESE (2024)). Resultado: inclusão precarizada — o(a) cotista entra, mas abandona o curso por falta de condições materiais (precisa trabalhar, não tem computador, internet, livros, meio de transporte, sofre racismo institucional). Como conceitua Fernandes (2008), "integração marginal": o(a) negro(a) é integrado(a) ao sistema educacional, mas em posição subordinada, precária, sem transformar a estrutura.

A Lei não inclui pessoas trans/travestis, embora 11 universidades já as contemplassem de forma autônoma (UFSC 50%, UFRGS, UFF, UFBA). A inclusão de quilombolas foi menos ameaçadora, porque são demograficamente pequenos(as) e geograficamente isolados(as); pessoas trans representam uma ameaça simbólica maior ao questionarem a ordem heteronormativa que sustenta a família burguesa e a reprodução social capitalista.



- Monitoramento e Permanência (Art. 7º)

A Lei 14.723/2023 inova ao estabelecer relatórios anuais obrigatórios ao MEC sobre a implementação. Como demonstra Osório (2003), a invisibilidade estatística não é um acidente, mas uma técnica de dominação: sem dados, nega-se a existência do problema e inviabiliza-se a cobrança por resultados. A obrigatoriedade de relatórios força as universidades a coletarem dados sistematicamente, permite a consolidação nacional e viabiliza a fiscalização pela sociedade civil e pelos(as) pesquisadores(as). Dados são uma arma política necessária, mas insuficiente: o risco da burocracia de transformar relatórios em formalidade (dados enviados, mas não analisados, nada muda).

O Art. 7º-A estabelece que os(as) cotistas terão prioridade nos auxílios estudantis. Reconhece que cotas sem permanência representam um limite estrutural: não cria novos recursos, apenas reorganiza a distribuição dos auxílios existentes. O Estado concede um direito formal (prioridade), mas nega o recurso material (orçamento), mantendo a lógica de escassez.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 14.723/2023 representa um avanço contraditório nas políticas afirmativas brasileiras. Sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, analisamos não como uma vitória revolucionária ou uma derrota absoluta, mas como uma conquista parcial que reflete a correlação de forças de 2023: governo progressista de frente ampla (Lula 3 = PT + centro + direita moderada) e movimento negro fortalecido pós-resistência ao governo Bolsonaro, mas dentro dos limites do capitalismo dependente.

Os principais avanços foram: (1) O reconhecimento da especificidade quilombola, articulando educação com direitos territoriais; (2) A focalização na extrema pobreza (1 Salário Mínimo), reconhecendo a interseccionalidade entre classe e raça; (3) A otimização de vagas via concorrência automática; (4) O marco histórico da obrigatoriedade na pós-graduação; (5) O monitoramento por meio de relatórios anuais, colocando fim à invisibilidade estatística; e (6) O reconhecimento da necessidade de permanência.

Os limites estruturais são: (1) Verbo fraco ("promoverão") na pós-graduação, que permite o descumprimento; (2) Fundamentação neoliberal ("diversidade para inovação") em vez de reparação histórica; (3) Assistência estudantil sem recursos novos gera disputa entre pobres; (4) Omissão de pessoas trans/travestis.

O estudo sintetiza os efeitos da nova regulamentação, destacando que a lei é piso, não teto. Entre os impactos observados, estão: a expansão da elegibilidade, maior proteção a grupos marginalizados, a necessidade de ajustes contínuos em editais, o



incremento de investimentos em ações afirmativas e o monitoramento rigoroso. Contudo, como ensina o materialismo histórico-dialético, nada é definitivo: a lei pode ser revogada se a correlação de forças mudar; as contradições não desaparecem, criam-se novas; a luta é permanente, aprovação é vitória, mas a implementação exige uma mobilização contínua.

Como afirma Florestan Fernandes (2008), a revolução democrática que os(as) negros(as) brasileiros(as) precisam fazer não se faz sem eles e nem contra eles. Cotas são um instrumento dessa revolução, não um fim em si mesmas, mas um meio para transformar a universidade, que, por sua vez, transforma a sociedade.

Referências bibliográficas

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo (Org.). **Raça**: perspectivas antropológicas. Salvador: ABA/EdUFBA, 2008. p. 315-350.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2023**. Brasília: INEP, 2024.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro**: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo, 2019.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008. v. 1.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 5. ed. Brasília: IPEA, 2019.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil**: questões conceituais e normativas. Etnográfica, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de "cor ou raça" do IBGE**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, 996).

RIOS, Flavia. **Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo**. 2022. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.

VENTURINI, Anna Carolina; FERES JÚNIOR, João. Políticas de ação afirmativa na pós-graduação: o caso das universidades federais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 882-909, jul./set. 2020.