



Desafios jurídicos para a revisão da Lei de Cotas¹

Legal challenges for the revision of the Quotas Act

Desafíos jurídicos para una revisión de la Ley de Cotas

Marcos Augusto Perez²

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2303-7696>
E-mail: perez@manesco.com.br

Lucas de Santana Módolo³

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0930-6618>
E-mail: modoloslucas@gmail.com

Resumo

O artigo propõe uma interpretação do processo de revisão experimentado pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) e tem como preocupação discorrer sobre três aspectos centrais: (i) a identidade do agente revisor da política; (ii) o momento em que deve ocorrer sua revisão; e (iii) a perspectiva do controle do programa. O artigo possui caráter exploratório, e as contribuições foram pensadas com base em estudos da literatura jurídica e não jurídica sobre a matéria. Em conclusão, defendeu-se a importância de o processo de revisão ser pautado por uma maior interação com os gestores envolvidos na implementação da política e chamou-se atenção para o fato de uma única década ser insuficiente para solucionar o problema que as cotas visam corrigir. Por fim, defendeu-se a necessidade de a legislação ser aperfeiçoada

¹PEREZ, Marcos Augusto; MÓDOLO, Lucas de Santana. Desafios jurídicos para a revisão da Lei de Cotas. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 3, n. 2, p. 87-112, jul./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n2.a249>.

²Professor Associado de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Sócio-fundador do escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques, Sociedade de Advogados. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1894308368013716>.

³Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5441144871568592>.

para incorporar a discussão sobre o controle do programa, como meio de atenuar o contencioso existente em torno da política.

Palavras-chave

Lei de Cotas; cotas raciais; revisão; controle.

Sumário

1. Introdução. 2. Revisão da política de cotas: as perguntas ainda sem respostas. 2.1 Quem é o agente revisor da política de cotas? 2.2 Qual o melhor momento para revisar a política de cotas? 2.3 Como controlar a política de cotas? 3. Conclusão.

Abstract

The paper proposes an interpretation of the review process experienced by Law nº 12.711/2012 (Quotas Act) and is concerned with discussing three central aspects: (i) the identity of the policy reviewer; (ii) the time when its review should take place; and (iii) the perspective of program control. The paper has an exploratory character and the contributions were thought from studies of legal and non-legal literature about the matter. In conclusion, was defended the importance of the review process being guided by a greater interaction with the public managers involved in the implementation of the policy, and attention was drawn to the fact that a single decade is insufficient to solve the problem that the quotas aim to correct. Finally, the importance of improving the legislation to incorporate the discussion on program control was defended, as a measure of mitigating the existing litigation surrounding the policy.

Keywords

Quotas Act; Racial quotas; Review; Control.

Contents

1. Introduction. 2. Revision of the quota policy: questions still unanswered. 2.1 Who is the quota policy reviewer? 2.2 When is the best time to review the quota policy? 2.3 How to control the quota policy? 3. Conclusion.

Resumen

El artículo propone una interpretación del proceso de revisión experimentado por la Ley nº 12.711/2012 (Ley de Cuotas) y se preocupa por discutir tres aspectos centrales: (i) la identidad del revisor de la política; (ii) el momento en que deba tener lugar su revisión; y (iii) la perspectiva de control del programa. El artículo tiene un carácter exploratorio y los aportes fueron pensados a partir de análisis de literatura

jurídica y no jurídica sobre la materia. Como conclusión, se defendió la importancia de que el proceso de revisión esté guiado por una mayor interacción con los gestores involucrados en la implementación de la política y se llamó la atención sobre el hecho de que una sola década es insuficiente para resolver el problema que las cuotas pretenden corregir. Finalmente, se defendió la importancia de mejorar la legislación para incorporar la discusión sobre el control de programas, como una forma de mitigar los litigios existentes en torno a la política.

Palabras clave

Lei de Cotas; Cotas raciales; Revisión; Control.

Índice

1. Introducción. 2. Revisión de la política de cotas: as perguntas ainda sem respostas. 2.1 ¿Quién es el revisor de la política de cotas? 2.2 ¿Cuál es el mejor momento para revisar la política de cotas? 2.3 ¿Cómo controlar una política de cotas? 3. Conclusión.

1. Introdução

O ano de 2022 foi marcado por um amplo debate a respeito da Lei nº 12.711/2012, conhecida nacionalmente como “Lei de Cotas” (LC). A nomenclatura se refere ao fato de esta lei ter criado regramentos para promover uma maior inclusão no ensino superior, por meio do tratamento diferenciado e da reserva de vagas a alunos egressos do sistema público de ensino, pessoas com deficiência e minorias raciais. A LC completou dez anos de sua vigência em um momento político pautado por disputas quanto à revisão⁴ do programa de cotas e aos impactos causados pela norma ao longo da última década, sobretudo no que diz respeito à sua efetividade e à necessidade de prorrogação.

⁴O artigo 7º da Lei estabelece que, após dez anos a contar da data de publicação da norma, ocorrerá a revisão do programa de cotas, isto é, um período destinado a atender às atividades de acompanhamento e avaliação, comuns à política pública, e não um pretexto para discutir o seu encerramento. Diferentemente ocorre em relação ao artigo 6º da Lei nº 12.990/2014 (Cotas raciais no serviço público), que estabelece um “prazo de vigência” e não um “prazo de revisão”. (BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 19 set. 2022).

As ações afirmativas não são uma novidade no Brasil.⁵ Pelo menos desde o início do século, o país tem colhido os frutos de ter implementado políticas dessa natureza, que tendem a trazer melhores oportunidades de cidadania aos brasileiros. Especialmente no que diz respeito ao segmento da população negra, pesquisas mostram que a edição de legislações de cotas promove uma verdadeira inclusão do grupo em instâncias antes não ocupadas por ele. O levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019, intitulado “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, mostra que, pela primeira vez no Brasil, as pessoas negras são maioria nas instituições públicas de ensino superior⁶, o que é um resultado direto da adoção de política de cotas na última década.

A despeito dos ganhos institucionais trazidos pela LC e por outros instrumentos normativos ao longo do tempo editados pelos diferentes entes da Federação, ainda há muitos preconceitos que cercam essa pauta, o que prejudica enormemente a discussão sobre as possibilidades de avanço e aprimoramento do programa de Estado. Desde a sua criação, a política de cotas tem sido objeto de uma grande politização, fenômeno que tem se replicado em muitos outros programas de ação governamental do país⁷. Mesmo já havendo estudos de diferentes espécies atestando as exímias repercussões da LC na vida de pessoas negras e de baixa renda, ainda hoje se reciclam argumentos obsoletos de que as cotas não trariam justiça social, ou não atenderiam aos “corretos” desígnios de um sistema educacional de nível superior calcado no mérito individual, e não em valores associados à promoção da isonomia.

⁵ Exemplos desse envolvimento pretérito com o tema das ações afirmativas são as experiências da Universidade do Estado da Bahia, Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade de Brasília, que já mantinham programas de cotas desde o início do século (Ver: LIMA, Márcia. *Ações afirmativas e juventude negra no Brasil. Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 27-43, 2015. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3fd847a8-c39f-e63a-b3a4-fa5555ca2611&groupId=265553. Acesso em: 28 set. 2023.), e o Programa Nacional de Ações Afirmativas, criado pelo Decreto Federal nº 4.228/2002 (BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm. Acesso em: 29 set. 2023), que buscava criar um incentivo institucional em favor de grupos vulnerabilizados no país, como o que determinava metas para a participação de mulheres, negros e PCDs no preenchimento de cargos em comissão da Administração Federal e que criava benefícios em processos licitatórios em favor de empresas que adotassem políticas afirmativas com o mesmo teor.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2019. 12 p. (Estudos e pesquisas, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

⁷ MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 24.

Este artigo tem a intenção de propor uma discussão jurídica que não esteja pautada em rebater os argumentos sobre a qualidade da política de cotas raciais, a qual, como pressuposto, já se considera exitosa. Trata-se de um estudo de caráter exploratório que, amparado na literatura sobre o tema, propõe-se a interpretar alguns aspectos jurídicos relacionados à revisão da LC, sobretudo com base na perspectiva prática da gestão administrativa.

Enquanto metodologia, para construção dos argumentos ora apresentados, promoveu-se primeiramente uma leitura atenta das normas vigentes relacionadas à implementação da política de cotas, com a finalidade de esclarecer qual o procedimento positivado para execução das tarefas referentes à revisão do programa. Ao constatar que as normas pouco se aprofundam na temática, passou-se a identificar quais aspectos do desenho jurídico-institucional da política mereciam maior atenção para o contexto da discussão pública posta, a partir de uma especial dedicação à leitura dos relatórios e diagnósticos, referenciados ao longo do artigo, que foram produzidos por organizações públicas e privadas sobre a implementação da política nas universidades brasileiras.⁸

Desse modo, levando em conta a análise de documentos oficiais relacionados à política, além de bibliografia jurídica e não jurídica sobre o tema, o estudo passou a ter, como principal orientação, a compressão de três desafios jurídicos para a revisão da LC – (i) a identidade do agente revisor da política; (ii) o momento em que deve ocorrer sua revisão; e (iii) a perspectiva do controle do programa –, a serem explorados a seguir.

2. Revisão da política de cotas: as perguntas ainda sem respostas

Em seu artigo 7º, a LC prescreve que, ao completar dez anos de vigência, será promovida a revisão do programa especial de cotas para o acesso às instituições de educação superior. Desde o início de 2022, portanto, diversas instituições públicas e organizações da sociedade civil passaram a produzir e publicar diagnósticos relativos à política: alguns com o propósito de reconhecer o seu sucesso e a necessidade

⁸ Em se tratando de um artigo de caráter exploratório e descritivo, optou-se por um processo que não envolve propriamente uma hipótese de pesquisa, mas uma metodologia enquanto estratégia de análise, devidamente orientada por um problema de natureza complexa.

de sua renovação por um período maior, e outros com o objetivo de deslegitimá-la e pleitear o seu encerramento.

Entre as narrativas que trabalham para explicar o sucesso ou o suposto insucesso da política de cotas, foram deixadas de lado algumas perguntas que são essenciais ao tema e sem as quais será impossível avançar em toda e qualquer medida referente à revisão do programa.

Em primeiro lugar, cumpre notar que a leitura dos dispositivos da LC não permite identificar quem é o *agente revisor* da política. Não se sabe se a tarefa foi designada ao Poder Executivo, ou ao Legislativo, ou mesmo se é uma atribuição exclusiva de algum dos Poderes da República. Não fica explícito, no texto da lei, se as instituições públicas de ensino superior, que participam ativamente da política, terão algum envolvimento na produção de diagnósticos referentes à revisão do programa. O mesmo pode ser dito quanto à participação dos beneficiários do programa em todo esse processo.

Em segundo lugar, também há dúvidas sobre o melhor *momento para realizar a revisão* da política de cotas. Embora a lei estabeleça o prazo de dez anos contados de sua publicação no Diário Oficial da União, completado em 30 de agosto de 2022, não se sabe o que levou o legislador a escolher esse prazo como limite e se esse é um período adequado para uma política pública se instalar e produzir os resultados esperados pelos administradores públicos e pela sociedade como um todo.

Por fim, há que se reconhecer que a revisão da LC deverá abordar *aspectos relativos ao controle* da política, um dos pontos focais da discussão do programa na última década. As fraudes no programa de cotas têm sido objeto de extensas reflexões referentes ao futuro da política, e o fato de a legislação federal seguir negligenciando este tópico pode estar a contribuir para o enfraquecimento das experiências universitárias e o acirramento do contencioso em torno do tema.

Na sequência, esses três pontos de preocupação quanto ao destino da LC e seu aperfeiçoamento serão aprofundados.

2.1 Quem é o agente revisor da política de cotas?

Em fevereiro de 2015, o Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB) apresentou ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 46/2015, por meio do qual se pretendia

alterar a LC.⁹ Na lista das alterações propostas, a que mais saltou aos olhos daqueles que acompanhavam o tema foi a inclusão das pessoas com deficiência (PCD) no rol de beneficiários do programa de acesso às universidades federais.

Segundo a justificativa apresentada no PL, a intenção do projeto era ampliar o escopo dos benefícios da política, dando às pessoas com deficiência a oportunidade para contribuir com o desenvolvimento social e receber as oportunidades que lhes são devidas. O projeto concluiu o seu trâmite legislativo em dezembro de 2016¹⁰ e, como esperado, a notícia de que as PCD passariam a ser incluídas na política de cotas universitárias foi motivo de comemoração entre os defensores da pauta.

Embora pouco debatida, uma outra relevante mudança trazida pelo referido projeto de lei dizia respeito ao artigo que tratava da revisão da política de cotas, que pode ser resumida com base no seguinte quadro:

Quadro 1: Comparação entre as redações do art. 7º da Lei nº 12.711/2012

Redação original do art. 7º da Lei nº 12.711/2012 (agosto de 2012)	Redação atual do art. 7º da Lei nº 12.711/2012 (alterada pelo PL nº 46/2015)
“O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.”	“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.”

Fonte: Diário Oficial da União (dias 30/08/2012 e 29/12/2016). Elaboração própria.

Com base na comparação dos referidos textos, é possível perceber que, em um primeiro momento, a LC manifestara preocupação com relação a quem seria o agente responsável pela revisão do programa de cotas – no caso, o Poder Executivo, aquele que atuaria diretamente na execução da política pública. Mas, após a

⁹ Para mais, ver: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 46, de 2015**. Brasília: Senado Federal, [2016]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-46-2015>. Acesso em: 11 jul. 2023.

¹⁰ O PL foi revertido na Lei nº 13.409, de 2016. (BRASIL. **Lei nº13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm. Acesso em: 28 set. 2023)

reforma de 2016, a LC deixou de mencionar quem será o agente revisor, o que pode indicar uma aparente ampliação do rol dos agentes responsáveis pela tarefa ou uma chancela à competência exclusiva do Poder Legislativo para a revisão, por ser ele o detentor da função estatal legislativa e por não haver qualquer previsão legal no sentido de delegar essa competência a outros Poderes da República.

Hoje, no decênio da LC, a falta de uma previsão expressa nesse sentido passou a ser tratada como uma das principais controvérsias sobre a revisão da política de cotas, justamente porque está a gerar incertezas com relação ao(s) agente(s) competente(s) ou legítimo(s) – em sentido estritamente jurídico – para a execução da revisão.

Curioso é que a incerteza ou o vácuo de competência gerado pela alteração da LC acabou por estimular o envolvimento de diferentes órgãos, entidades públicas e privadas e organizações da sociedade civil no processo de revisão da política de cotas¹¹.

Exemplo marcante desse envolvimento é a pesquisa feita pela Defensoria Pública da União (DPU), em parceria com a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais e publicada em 2022¹², a qual mostrou que menos da metade das instituições federais no Brasil conseguia avaliar adequadamente o andamento da política de cotas. O estudo revelou, ainda, que, do ponto de vista do ingresso de estudantes negros, a LC foi a responsável por um incremento importante nas universidades federais, embora ainda insuficiente para cumprimento das metas relativas à superação da desigualdade racial no ambiente universitário:

Considerada a ampliação do Ensino Superior brasileiro entre os anos 1960 e 2000 ter se configurado como um espaço de exclusão da

¹¹ Aos poucos, os institutos de pesquisa também passaram a se envolver nesse processo, divulgando dados referentes à opinião dos brasileiros sobre a política. A pesquisa realizada pelo instituto Datafolha e divulgada pelo jornal Folha de S. Paulo em junho de 2022, por exemplo, mostrou que 50% da população brasileira afirma ser a favor da política de cotas raciais em universidades públicas. Os contrários ao programa representam 34% dos entrevistados. Para mais, ver: SALDAÑA, Paulo. Metade é a favor de cotas raciais em universidades; 34% são contra, diz Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/06/maioria-e-a-favor-de-cotas-raciais-em-universidades-34-sao-contra-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

¹² Para mais, ver: BRASIL. Defensoria Pública da União. Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS. **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais**. Brasília: DPU; São Paulo: ABPN, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2022/Relat%C3%B3rio_Vers%C3%A3o_Final_1.pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

população negra e indígena, as ações afirmativas que começam a ser adotadas entre 2003 e 2012 significaram um impacto importante na presença de pessoas negras na educação superior. Os dados avaliados acerca das taxas de ingresso e ocupação revelam que a ampliação de ingresso nas universidades foi muito considerável. Por outro lado, a ocupação das vagas reservadas foi inferior ao potencial de alcance, de sorte que os mecanismos de ingresso precisam ser aperfeiçoados. Considerando os dados de ingresso em relação ao total de ingresso do ensino superior brasileiro, percebe-se que o impacto das cotas nas universidades federais ainda é relativamente pequeno.¹³

Em 2021, também foi divulgada a Pesquisa de Levantamento de Informações sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil, de autoria da Escola Nacional de Administração Pública, da Universidade de Brasília e de dois órgãos vinculados ao Governo Federal – o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.¹⁴ O estudo apontou a necessidade da implementação contínua de políticas afirmativas voltadas à mitigação da desigualdade social e racial, interpretadas no estudo como absolutamente necessárias à democratização do acesso às instituições de ensino superior.

Ao direcionar o olhar para o Poder Legislativo, chama atenção o fato de diversos deputados e senadores terem apresentado projetos de lei, criado frentes parlamentares, grupos de trabalho e outros instrumentos institucionais, a fim de discutir o tema da revisão da LC. Um levantamento produzido por Almeida¹⁵ indica a existência de, pelo menos, 46 (quarenta e seis) projetos de lei em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, que têm como objeto a alteração da LC. Segundo o estudo, a maior parte desses projetos labora de maneira favorável à manutenção da política, reconhecendo sua relevância no contexto brasileiro e propondo alterações para prolongar a vigência da norma e aprimorar o seu conteúdo.

¹³ BRASIL. Defensoria Pública da União. Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS. **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais**. p. 57.

¹⁴ Para mais, ver: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA *et al.* **Pesquisa de levantamento de informações sobre a adoção do sistema de cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior no Brasil**: (Lei nº 12.711/2012). Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/5/Relat%c3%b3rio%205%20de%205.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

¹⁵ ALMEIDA, Cecília Barreto de. Dez anos da Lei de cotas: mapeamento dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que objetivam alterar a política pública. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 4, n. 1, p. 27-48, set. 2022. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/view/121>. Acesso em: 17 set. 2022.

Mas o estudo também revelou a existência de projetos de lei que propõem alterações substanciais na LC, restringindo a relação de beneficiários apenas a egressos de escolas públicas, pessoas de baixa renda ou com deficiência, por exemplo.

Levantamento semelhante foi feito pelo Observatório do Legislativo Brasileiro, em parceria com o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, pelo qual se constatou a existência de 30 (trinta) projetos de lei dessa natureza em trâmite na Câmara dos Deputados, 19 (dezenove) dos quais apresentados na legislatura 2019-2022. Entre os 30 (trinta) projetos, haveria, segundo o estudo, 12 (doze) contrários à política (propondo extingui-la ou modificá-la em pontos centrais).¹⁶

Além disso, na Câmara dos Deputados, também foi criada a Comissão de Juristas pelo Combate ao Racismo no Brasil, que atuou para propor a renovação da validade das cotas nas universidades¹⁷.

Observe-se que os exemplos de atuação institucional aqui trazidos confirmam três diagnósticos: (1) que as ações afirmativas no Brasil têm criado uma movimentação e debates tão positivos quanto intensos em torno da LC; (2) que a LC e a política criada por ela têm impactado positivamente na transformação da sociedade brasileira, para a qual o debate das cotas como instrumento de isonomia passou a ser relevante; e (3) que a superveniente lacuna legal sobre o agente competente para a revisão da política, ao lado de criar incertezas, gerou um estímulo à ocupação de espaço, impulsionando muitas instituições (privadas ou públicas) a intervir no processo de revisão. Com efeito, ante a omissão legal sobre quem deveria protagonizar o processo de revisão, muitos atores assumiram para si a responsabilidade de, ao menos, debater o tema, criando uma rede articulada e multifacetada de opiniões, estudos, diagnósticos e conclusões a respeito da LC.

Olhando adiante, se em algum momento a imprecisão normativa quanto à competência de revisão da política voltar a ser pautada de maneira definitiva pelo texto legal, será importante considerar o papel exercido pelas universidades

¹⁶ Para mais, ver: CIÊNCIAS sociais articuladas: o Congresso e a revisão da política de cotas. **OLB**: Observatório do Legislativo Brasileiro, [2022]. Disponível em: <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-congresso-e-a-revisao-da-politica-de-cotas/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

¹⁷ Para mais, ver: JÚNIOR, Janary. Comissão de juristas apresenta relatório com propostas para alterar leis do País e criar uma nação antirracista. **Câmara dos Deputados**: Comunicação: Notícias, 31 nov. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/832913-comissao-de-juristas-apresenta-relatorio-com-propostas-para-alterar-leis-do-pais-e-criar-uma-nacao-antirracista>. Acesso em: 27 jun. 2023.

e demais instituições públicas de ensino superior, cuja administração, nos últimos anos, esteve direcionada à gestão e ao amadurecimento das ações afirmativas estabelecidas pela LC. Decidir o futuro de uma política pública sem que sejam consideradas as variáveis atinentes à atuação dos gestores públicos seria um erro crucial (problema, ademais, não pouco frequente entre nós, mas que deveria ser evitado).

Desde o envolvimento concreto das universidades com a política prevista pela LC, muitas delas criaram comissões de acompanhamento e avaliação das ações afirmativas, que têm cumprido um importante papel de produzir relatórios de informação e avaliação do programa de reserva de vagas, voltados ao seu aperfeiçoamento a cada edição, e de propor medidas que facilitem a integração e o sucesso acadêmico dos estudantes cotistas e outras relacionadas ao acompanhamento do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes por reserva de vagas¹⁸. Em outros termos, as instituições de ensino estão efetivamente alocando recursos próprios para produzir diagnósticos concretos sobre o seu corpo discente após a adoção das cotas. Não seria prudente desperdiçar dados tão valiosos à revisão da LC, sobretudo em um contexto de crescimento (e acirramento) do debate público em torno da matéria, em que são divulgadas informações falaciosas a respeito do sucesso do programa.

No mesmo sentido, o ordenamento brasileiro tem se modificado para valorizar, cada vez mais, as complexidades percebidas na prática pelos gestores públicos envolvidos nos casos concretos, a exemplo da ainda recente mudança promovida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), a qual, em seu artigo 22, passou a dispor que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Enfatizando ainda mais, as experiências das instituições de ensino que foram impactadas pela LC representam as fontes primárias de todo e qualquer levantamento sobre as implicações práticas das cotas e revelam as reais demandas para aprimoramento da política, por se conectarem com a realidade vivida pelos gestores

¹⁸ A título de exemplo, cabe a menção à Comissão de Acompanhamento da Política de Inclusão da Universidade de São Paulo, criada pela Resolução 7.373, de 10 de julho de 2017 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Resolução nº 7373, de 10 de julho de 2017. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7373-de-10-de-julho-de-2017>. Acesso: 29 set. 2023), e à Comissão Permanente de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade da Universidade Federal Fluminense, criada pela Portaria nº 67.183, de 22 de julho de 2020 (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Portaria nº 67.183, de 22 de julho de 2020. *Boletim de Serviço*: seção 4, ano 54, n. 123, p. 60-63, 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.noticias.uff.br/bs/2020/07/132-20.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023).

públicos envolvidos no caso e pelos próprios beneficiários das ações afirmativas. É o Poder Público, aqui representado pela universidade, o aplicador da regra jurídica e o gestor da política pública. É ele quem detém a maior fração do poder decisório relativo à implementação concreta da LC, sendo o protagonista de seu planejamento e de sua efetivação. Portanto, a contribuição das universidades se mostra de extrema importância para a tomada de decisões relativas à revisão do programa.

2.2 Qual o melhor momento para revisar a política de cotas?

Os teóricos sobre políticas públicas ensinam que há três momentos em que uma política pública pode ser avaliada: a avaliação feita antes de a política ser implementada (*ex ante*); aquela contemporânea à implementação (*in itinere*), também conhecida como *monitoramento*, para tratamento de problemas imediatos no curso da implementação; e a que ocorre de modo posterior à implementação (*ex post*), atuante para conhecer melhor o nível de redução do problema que gerou a adoção da política pública como estratégia institucional¹⁹.

A revisão prevista na LC parece ser uma combinação entre as avaliações *in itinere* e *ex post*, uma vez que ocorre no curso da implementação da política de cotas, mas com a intenção de realizar um diagnóstico sobre os resultados produzidos ao longo dos últimos anos de vigência do programa. Esse é considerado um momento importante para toda e qualquer política pública, pois é por meio da avaliação que se computam os resultados da intervenção institucional²⁰ e se desenham percepções sobre a eventual manutenção, ampliação ou encerramento de um programa governamental.

No caso aqui analisado, a avaliação da política tem sido pautada por diferentes vieses e com base em diferentes métricas. Embora os dados atuais demonstrem que a LC tenha provocado impactos positivos na sociedade brasileira, trazendo maior inclusão de egressos do sistema público de ensino, pessoas com deficiência e minorias raciais no ensino superior, os dez anos de implementação do programa não parecem ter sido suficientes para solucionar o problema público que originou

¹⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 49.

²⁰ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/dHQ6MVmWkGq_bKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 set. 2023.

a estratégia institucional, ou mesmo para criar um consenso (se é que algum dia haverá) sobre o tema das cotas no país.

Importante notar, primeiramente, que a própria legislação estabelece regra de implementação gradual da política afirmativa. O artigo 8º da norma disciplina que as instituições de ensino deveriam implementar o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista, a cada ano, respeitando o prazo máximo de 4 (quatro) anos para cumprimento integral da ação afirmativa. Em outras palavras, a legislação permitiu às universidades que estabelecessem um processo faseado e progressivo de implementação, fazendo com que muitas delas só passassem a atender por completo a previsão legal no ano de 2017.

Uma instituição de ensino que tenha optado por esse modelo gradual de implementação vivenciou, no máximo, duas formaturas de cotistas matriculados nos cursos de graduação. Ou seja, o prazo parece curto e a amostragem que ele permite gerar parece insuficiente para produzir um diagnóstico mais acurado da política.

Além disso, em se tratando de uma política pública, as cotas têm um caráter finalístico, que anseia pela realização de objetivos predefinidos, socialmente relevantes e necessários²¹. Qualquer observador da política chega à conclusão de que uma única década não é tempo suficiente para solucionar o problema público que as cotas visavam corrigir: as assimetrias de acesso à educação entre a população brasileira e, no caso específico das cotas raciais, o racismo institucional, que afasta uma maioria populacional do acesso aos ambientes institucionais e de produção de conhecimento.

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, pautados pelas discussões antirracistas e sobre igualdade material, os Poderes da República envolvidos no processo de criação da LC já tinham uma percepção quanto às desigualdades de representatividade no ensino superior público do país. Mais do que isso, já eram cientes das condições de sub-representação sofridas pela população negra, que esteve distante dos ambientes institucionais por um longo período da história do Brasil. Observe-se, por exemplo, o texto de justificativa de dois dos projetos de lei que antecederam a aprovação da LC:

[...] Os alunos de faixa de renda mais baixa, que frequentam o grau médio das escolas públicas, não têm como competir com os alunos

²¹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 58.

de classes mais abastadas que frequentam “cursinhos preparatórios” caríssimos, mas muito eficazes na consecução de uma alta percentagem de aprovação nos vestibulares. [...] Destinar o ensino universitário a uma minoria, embora indiretamente, é antidemocrático; a elite já portadora de progresso social, costuma ter como objetivo a reprodução das condições sociais que lhe permite continuar a ser elite. Daí, concentrar esforços e recursos nessa minoria, esquecendo-se da maioria excluída, é reproduzir, indefinidamente, os privilégios sociais. É preciso pensar numa forma de distribuir mais equitativamente esses recursos destinados ao ensino universitário, a fim de atender também à maioria, que vive excluída de seus benefícios.²²

[...] Estudos recentes de fontes abalizadas apontam que no Brasil a evolução da distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra, cristalizando-se diferenças entre as etnias que compõem a diversidade característica da população brasileira, sendo fato que a população negra e os povos indígenas foram e ainda são sistematicamente desfavorecidos ao longo de toda experiência republicana. Somente no final do século passado, o Estado brasileiro passou a se preocupar com os efeitos do chamado racismo estruturante no perfil social e buscar mecanismos que dessem efetividade aos compromissos assumidos perante a comunidade internacional há quase quarenta anos. Esse atraso de décadas por si é suficiente para justificar a iniciativa de políticas de ações afirmativas no âmbito da educação, como as consignadas no presente Projeto de Lei.²³

A despeito dessa percepção, a solução institucional buscada para esses problemas só foi formalmente adotada em 2012, com a edição da LC. Como esperar, portanto, que 10 anos de vigência de norma possam contornar essas assimetrias e permitir uma efetiva mobilidade social em favor dos grupos minoritários atendidos pelo programa? Como esperar que, nesse período de tempo, os representantes de grupos vulnerabilizados no Brasil favorecidos pela política já estejam com carreiras

²² Trata-se da justificativa dada pelo Deputado Celso Giglio no âmbito do PL 1.447/1999. Para mais, ver: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.447, de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano 54, n. 156, p. 44306-44307, 24 set. 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=20111. Acesso em: 24 jun. 2023.

²³ Trata-se da justificativa dada pelo Poder Executivo, que enviou à Câmara dos Deputados, em maio de 2004, o PL nº 3.627/2004, que prevê o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Para mais, ver: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.627, de 2004. **Câmara dos Deputados**: Propostas legislativas, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/254614>. Acesso em: 24 jun. 2023.

acadêmicas bem-sucedidas, adequadamente introduzidos no mercado de trabalho e acessando os proveitos que a sociedade brasileira deve prestar a todo cidadão?

Mesmo com dados recentes indicando que, pela primeira vez na história, pessoas negras são maioria nas universidades brasileiras, esse grupo ainda persiste representando os piores índices referentes a educação, mercado de trabalho e renda, pois historicamente foram os mais prejudicados pela ausência de políticas públicas focadas na alfabetização, evasão escolar e conclusão do ensino médio. A esse quadro se soma o fato de que as pessoas negras continuam sendo as principais vítimas de violência e, ainda, um segmento da população com baixa representação nas instâncias de poder.²⁴ Esse déficit histórico é difícil de ser sanado e seguramente não o seria em apenas 10 (dez) anos de vigência da LC.

O que é seguro dizer é que a LC, mesmo tendo como objetivo direto promover a inclusão de determinados grupos no ensino superior, tem como propósito indireto garantir a igualdade material em favor daqueles que, por questões históricas, políticas e econômicas, encontram-se em situação de desvantagem social. Nesse sentido, sobretudo no que compete às cotas de caráter racial, a revisão da política não deveria estar pautada somente pela obtenção de resultados que demonstrem maior diversidade no ensino superior, mas também por indicadores de médio e longo prazo, que forneçam algum grau de certeza sobre a redução das condições de desigualdade (ou majoração das igualdades de oportunidade) para pessoas negras, seja para acessar a universidade (objetivo de médio prazo), seja para galgar posições na pirâmide socioeconômica brasileira (objetivo de longo prazo), superando os obstáculos criados pelo racismo.

2.3 Como controlar a política de cotas?

Se observada cuidadosamente a pauta das ações afirmativas universitárias nos últimos anos, é possível ver o controle como o grande protagonista da discussão. Isso ocorre por conta da persistência de alguns casos de fraude na política de cotas raciais implementada pelas universidades, fenômeno que pode ser compreendido como a ocupação irregular das vagas afirmativas por pessoas que delas não fazem jus. Tais irregularidades têm chamado atenção dos gestores públicos

²⁴INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*.

envolvidos no programa, que tiveram que assumir mais uma complexa responsabilidade atinente à execução da política de cotas²⁵.

Como o debate em torno do programa é muito polarizado, acirrando sentimentos de rivalidade, desconfiança e falta de empatia²⁶, e como, ademais, é natural que os meios de comunicação amplifiquem os problemas encontrados, fazendo com que enxerguemos com maior precisão as fraudes e os defeitos da política do que suas virtudes, é muito importante ter cuidado nessa discussão, para que a partir dela conquistemos o aperfeiçoamento dos sistemas adotados e a extirpação dos vícios, porém não descartemos a política incorporada na LC ou os objetivos constitucionais que justificam a adoção de políticas afirmativas em favor de grupos minoritários.

Observem-se, para listar apenas algumas experiências recentes de universidades federais afetadas pela LC, as notícias de fraude na *Universidade Federal do Cariri (CE)*²⁷, onde estudantes foram condenados judicialmente a pagar multa de R\$ 300 mil por terem praticado fraude nas cotas; na *Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ)*²⁸, onde 27 alunos tiveram sua matrícula cancelada pela mesma razão; na *Universidade Federal do Sul da Bahia (BA)*²⁹, da qual um homem que alegava ter vitiligo foi expulso, no último ano do curso, por conta de denúncias sobre sua identidade racial; na *Universidade Federal de Alagoas*³⁰, onde os alunos fraudadores mantiveram suas matrículas ativas, mas foram condenados a pagar uma multa

²⁵ Para mais informações sobre o aumento do número de universidades preocupadas com a adoção de bancas de heteroidentificação. Ver levantamento em: SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da ABPN*, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar/maio 2021. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1255>. Acesso em: 28 set. 2023.

²⁶ Sobre o racismo nos dias atuais e os sentimentos que perpassam os debates em torno do relativo sucesso das políticas de ação afirmativa nos EUA, vale a referência a WILKERSON, Isabel. **Casta**: as origens de nosso mal-estar. Tradução de Denise Bottmann, Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.: “Um sistema de castas produz rivalidade, desconfiança e falta de empatia em relação ao próximo”.

²⁷ Ver mais em: ESTUDANTES perdem vaga em universidade e pais devem pagar multa de até R\$ 300 mil por fraude a cotas em Juazeiro do Norte, no Ceará. **g1**: Ceará: Verdes Mares, 1º fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/02/01/estudantes-perdem-vaga-em-universidade-e-pais-devem-pagar-multa-de-ate-r-300-mil-por-fraude-a-cotas-em-juazeiro-do-norte-no-ceara.ghtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

²⁸ Ver mais em: PORCIDONIO, Gilberto. UFRJ expulsa 27 alunos por fraude em cotas: maioria fazia curso de medicina. **O GLOBO**: Rio, 6 fev. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/ufrj-expulsa-27-alunos-por-fraude-em-cotas-maioria-fazia-curso-de-medicina-24872116>. Acesso em: 24 jun. 2023.

²⁹ Ver mais em: BITTENCOURT, Mário. Faculdade expulsa homem com vitiligo por suposta fraude em política de cotas raciais. **Folha de S. Paulo**, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/faculdade-expulsa-homem-com-vitiligo-por-suposta-fraude-em-politica-de-cotas-raciais.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

³⁰ Ver mais em: JUSTIÇA condena alunas da Ufal que fraudaram sistema de cotas raciais para cursar medicina e psicologia. **g1**: Alagoas: TV Gazeta, 14 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/09/14/>

de R\$ 10 mil e prestar serviço comunitário em suas áreas de formação; e na *Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (MS)*³¹, onde estudantes são acusados de prestar autodeclaração fraudulenta para cotas de diversas naturezas, inclusive as destinadas a pessoas com deficiência.

Esses exemplos mostram que as fraudes são um problema a ser debatido e combatido, sobre o qual o legislador terá que se aprofundar numa eventual revisão programática da LC, ainda que não se possa descartar, ante a polarização que vivemos, que parte das fraudes seja fruto de uma ação orquestrada para desmoralizar o sistema inaugurado pela LC, na tentativa de compelir o Estado a voltar atrás e extinguir a política inclusiva, ou torná-la menos impactante e, assim, menos efetiva.

Importante notar, aliás, que essa não é uma constatação ou uma discussão recente. A Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, que foi a precursora entre as universidades federais no processo de implementação de cotas de caráter racial³², como foi também uma das pioneiras na adoção das bancas de heteroidentificação³³, viu sua política se tornar alvo de judicialização e de grande repercussão midiática, por ter avaliado de maneira distinta dois irmãos gêmeos univitelinos, com características físicas praticamente iguais, no processo de ingresso para preenchimento de vaga destinada a pessoas negras, ainda antes da edição da LC. O caso colocou em debate o mecanismo de seleção de cotistas no ano de 2007, e ressoou no país inteiro a discussão sobre a legalidade dos instrumentos de controle antifraude na política de cotas³⁴.

Depois de intensos debates judiciais, o Supremo Tribunal Federal (STF) buscou delinear tanto os cuidados que a Administração deve ter em torno do

justica-condena-alunas-da-ufal-que-fraudaram-sistema-de-cotas-raciais-para-cursar-medicina-e-psicologia.ghtml. Acesso em: 24 jun. 2023.

³¹ Ver mais em: ZURUTUZA, Anahi. Campeã entre 26 universidades, UFMS expulsou 33 alunos que fraudaram cotas. *Campo Grande News*, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/campea-entre-26-universidades-ufms-expulsou-33-alunos-que-fraudaram-cotas>. Acesso em: 24 jun. 2023.

³² Ver: SANTOS, Sales Augusto dos. *O sistema de cotas para negros da UnB: um balanço da primeira geração*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

³³ A banca de heteroidentificação deve ser interpretada como um instrumento administrativo que atua para confirmar a declaração racial prestada pelos candidatos inscritos em vagas afirmativas para pessoas negras, com base em critérios fenotípicos.

³⁴ SILVA, Ana Claudia Cruz da *et al.* Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: o caso das comissões de heteroidentificação. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 39, n. 2, p. 329-347, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/nMVPgj8Hg8dw7YW6yjkj4xy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2023.

tema das fraudes quanto o papel do controle da política de cotas, defendendo a legalidade e a legitimidade de técnicas fiscalizatórias, desde que as instituições de ensino se atentem à garantia do contraditório e do respeito à dignidade da pessoa humana nos processos de validação das candidaturas para as vagas afirmativas. Foi esse o posicionamento defendido pelo relator, Ministro Ricardo Lewandowski, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que tratou da constitucionalidade das ações afirmativas com recorte baseado na raça.³⁵

O fato de a LC não enfrentar o tema, contudo, tem gerado fragmentação e certa desorganização dos sistemas de controle interno das universidades, que não encontram na lei um direcionamento mais preciso e metodológico, ou mesmo uma maior segurança de que sua atuação institucional em prol do controle não será revertida judicialmente. Como consequência, as instituições implementadoras de cotas, mesmo cientes dos riscos que a fraude pode provocar no sucesso da política pública, deixam muitas vezes em um segundo plano a adoção de critérios para correta ocupação das vagas afirmativas, omissão relevante, pois tendente a criar um contencioso judicial desnecessário em torno da política, que indiretamente impede a oferta de uma quantidade maior de vagas a potenciais beneficiários da política.

Nesse ponto, o resultado da aplicação da LC não é positivo, pois há um vácuo legal e, consequentemente, institucional com relação ao tema do controle da implementação da política de cotas. Por isso, o funcionamento de sistemas de controle no ambiente das universidades federais é refém de uma série de incertezas, que resultam em dificuldades para proteger as instituições de ensino contra os ataques advindos de segmentos anticotas, que, como se disse acima, aproveitam-se das dificuldades enfrentadas pelos gestores para solucionar a questão das fraudes para realizar a pregação ideológica sobre o insucesso e, portanto, a inconveniência da política. Este é também o argumento trazido no relatório produzido pela DPU em parceria com a ABPN:

³⁵ No acórdão relativo à ADPF, chegou-se à seguinte conclusão: “Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional”. Ver: BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

[...] apesar de várias universidades federais terem implementado a heteroidentificação para a validação da autodeclaração de candida-
tos(as) negros(as), a falta de regulamentação permitiu que muitas não
a adotassem por longo período de vigência da lei de cotas e segue
permitindo que algumas não a adotem, ocasionando entraves em
nível nacional no enfrentamento de fraudes e, conseqüentemente, na
garantia de que as vagas disponíveis sejam efetivamente ocupadas por
pessoas que cumpram os critérios de elegibilidade das cotas raciais.³⁶

A observação das experiências concretas da política mostra a necessidade de a legislação federal se posicionar a respeito do controle da aplicação das cotas, colocando-o como um instrumento adequado e necessário para contenção de fraudes nas vagas afirmativas. A dimensão do programa de cotas, que repercute em diversos entes da Federação, além de estar presente também em todas as regiões do país, invoca a necessidade de o controle operante sobre a política ser pautado pelo aprendizado institucional e pela uniformidade de metodologias.³⁷ Além de garantir mais segurança aos gestores públicos envolvidos com a implementação da política, uma previsão legal no sentido de afirmar a necessidade do controle das fraudes irá repercutir na efetiva destinação das vagas aos seus beneficiários legais, além de inspirar outros órgãos e entidades públicas que, embora não submetidos às regras da LC, também convivem com autodeclarações raciais de caráter fraudulento em suas políticas.

No mesmo sentido, legislar sobre o controle das fraudes na política de cotas poderá contribuir para um cenário de maior previsibilidade relativa à judicialização da política. Atualmente, como não há uma regra geral sobre a matéria, que seja aplicável a todas as universidades, o Poder Judiciário tem sido constantemente provocado a opinar sobre diferentes aspectos dos controles implementados pelas instituições de ensino, ou mesmo a se posicionar em relação à não aplicação de um controle por parte de determinadas universidades. Há ações que discutem a

³⁶ BRASIL. Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União e Associação Brasileira de Pesquisadores Negros. **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais**, 2022. p. 59.

³⁷ CARDOSO JR., José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. p. 367. (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 4). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

legitimidade do controle³⁸, os critérios escolhidos pela Administração para realizá-lo³⁹ e o seu modo de funcionamento. Considerando o fato de que o tema é relativamente recente e que os magistrados do país possuem distintos níveis de conhecimento quanto à matéria, a jurisprudência sobre o controle das fraudes ainda não conseguiu alcançar uma desejada uniformidade, de modo que, anualmente, universidades são obrigadas a interromper e revisar seus processos seletivos, além de reajustar as datas de seu calendário escolar (para mencionar apenas o menor dos problemas enfrentados pelas instituições de ensino quanto à matéria).

Nesse sentido, entende-se que, ao normatizar sobre o controle, sua necessidade e seus aspectos fundamentais, o legislador dará uma contribuição fundamental ao fortalecimento da política nas universidades e à redução do contencioso em torno do tema das fraudes.

3. Conclusão

Este breve artigo não pretendeu esgotar os pontos controvertidos relativos à revisão da LC. O seu objetivo foi o de realizar uma leitura jurídica de aspectos que vêm sendo debatidos pelos gestores, pelos tribunais e pela opinião pública, neste momento histórico, tentando trazer luz sobre algumas questões ainda não devidamente respondidas pelo Direito.

Apontamos a existência de uma imprecisão normativa no que diz respeito à autoria do processo de revisão da Lei de Cotas, o que, até de forma surpreendente, gerou uma reação positiva da sociedade, provocando a criação de uma rede protagonizada por diversos atores políticos, que se posicionaram e desenvolveram diagnósticos a respeito da política. Defendeu-se que a observação e ponderação de

³⁸ Em Sergipe, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região autorizou a Universidade Federal de Sergipe (UFS) a submeter estudante que ingressou no curso de Medicina pelo sistema de cotas raciais ao procedimento de heteroidentificação. A candidata se autodeclarou parda no momento da inscrição no Sistema de Seleção Unificada (SiSU), mas foi até a Justiça em busca de uma proibição para que o procedimento fosse feito. Ver: SERGIPE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3ª Turma). **Apelação Cível nº 0805376-31.2021.4.05.8500**. Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, 26 de maio de 2022. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2022/05/PJE/08053763120214058500_20220531_441046_405000031647961.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

³⁹ No Estado do Amazonas, uma situação levada ao Poder Judiciário resultou em ordem judicial para que uma candidata – desclassificada da política de cotas pela banca de heteroidentificação – fosse submetida a uma perícia dermatológica para averiguação “técnica” de seu fenótipo. Ver: MANAUS. Tribunal Regional Federal 1ª Região. 3ª Vara Federal de Amazonas. **Procedimento Comum Cível nº 1004942-27.2022.4.01.3200**. Relator: Juiz Ricardo A. Campolina de Sales, 30 de março de 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/4/5A69F74693A1B7_decisao3cotas.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

diferentes opiniões quanto à política de cotas atuam para fortalecer um programa ainda tão necessário para o cumprimento dos desígnios de combate à desigualdade social incorporados pela Constituição de 1988. Ainda sobre esse tema, destacamos a importância da participação das universidades públicas no processo de revisão da política, sendo elas as principais afetadas pela LC e as detentoras das informações mais relevantes para a crítica e eventual reconfiguração do programa.

Em segundo lugar, defendemos que a política vigora há muito pouco tempo, o que implica a carência de elementos que permitam uma crítica e uma revisão mais profundas dos seus pontos estruturantes. A política é, de fato, muito recente no que diz respeito à sua implementação e produção dos resultados, por conta da regra que estabelece a implementação gradual da política afirmativa nas universidades (art. 8º), mas também pelo fato de o programa buscar solucionar problemas sociais e econômicos profundamente enraizados. Sua manutenção e ampliação ainda seguem com potencial de repercutir enormemente na vida dos grupos vulnerabilizados da sociedade brasileira e contribuir com a correção de assimetrias de acesso à educação entre a população.

Por fim, identificamos que a normatização de instrumentos de controle da política de cotas deve ser um dos focos das futuras discussões sobre a revisão da LC ou de sua regulamentação, um tema sobre o qual a legislação precisa se posicionar. Avaliamos que uma previsão normativa expressa e de abrangência nacional a respeito do sistema de controle interno seria fundamental para diminuir o contencioso jurisdicional criado em torno da política de cotas e para construir uma metodologia uniforme que servirá de base para a atuação das universidades, evitando, dessa forma, que fraudes – que não são estimuladas pela política, mas fruto do comportamento oportunista de alguns – empanem todos os benefícios gerados pelas ações afirmativas e acarretem estigmas, retrocesso e mais desigualdade.

Referências

ALMEIDA, Cecília Barreto de. Dez anos da Lei de cotas: mapeamento dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que objetivam alterar a política pública. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 4, n. 1, p. 27-48, set. 2022. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/view/121>. Acesso em: 17 set. 2022.

BITTENCOURT, Mário. Faculdade expulsa homem com vitiligo por suposta fraude em política de cotas raciais. **Folha de S. Paulo**, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/faculdade-expulsa-homem-com-vitiligo-por-suposta-fraude-em-politica-de-cotas-raciais.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS. **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais**. Brasília: DPU; São Paulo: ABPN, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2022/Relat%C3%B3rio_Vers%C3%A3o_Final_1.pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

CARDOSO JR., José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. P. 365-389. (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 4). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

CIÊNCIAS sociais articuladas: o Congresso e a revisão da política de cotas. **OLB: Observatório do Legislativo Brasileiro**, [2022]. Disponível em: <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-congresso-e-a-revisao-da-politica-de-cotas/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

ESTUDANTES perdem vaga em universidade e pais devem pagar multa de até R\$ 300 mil por fraude a cotas em Juazeiro do Norte, no Ceará. **g1: Ceará: Verdes Mares**, 1 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/02/01/estudantes-perdem-vaga-em-universidade-e-pais-devem-pagar-multa-de-ate-r-300-mil-por-fraude-a-cotas-em-juazeiro-do-norte-no-ceara.ghtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9sHg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2019. 12 p. (Estudos e pesquisas, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

JÚNIOR, Janary. Comissão de juristas apresenta relatório com propostas para alterar leis do País e criar uma nação antirracista. **Câmara dos Deputados**: Comunicação: Notícias, 31 nov. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/832913-comissao-de-juristas-apresenta-relatorio-com-propostas-para-alterar-leis-do-pais-e-criar-uma-nacao-antirracista>. Acesso em: 27 jun. 2023.

JUSTIÇA condena alunas da Ufal que fraudaram sistema de cotas raciais para cursar medicina e psicologia. **g1**: Alagoas: TV Gazeta, 14 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/09/14/justica-condena-alunas-da-ufal-que-fraudaram-sistema-de-cotas-raciais-para-cursar-medicina-e-psicologia.ghtml>. Acesso em: 24 jun. 2023.

LIMA, Márcia. Ações afirmativas e juventude negra no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 27-43, 2015. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3fd847a8-c39f-e63a-b3a4-fa5555ca2611&groupId=265553. Acesso em: 28 set. 2023.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 23-46.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-73.

PORCIDONIO, Gilberto. UFRJ expulsa 27 alunos por fraude em cotas: maioria fazia curso de medicina. **O GLOBO**: Rio, 6 fev. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/ufrj-expulsa-27-alunos-por-fraude-em-cotas-maioria-fazia-curso-de-medicina-24872116>. Acesso em: 24 jun. 2023.

SALDAÑA, Paulo. Metade é a favor de cotas raciais em universidades; 34% são contra, diz Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/06/maioria-e-a-favor-de-cotas-raciais-em-universidades-34-sao-contra-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2023.

SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da ABPN**, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar/maio 2021. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1255>. Acesso em: 28 set. 2023.

SANTOS, Sales Augusto dos. **O sistema de cotas para negros da UnB: um balanço da primeira geração**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, Ana Claudia Cruz da *et al.* Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: o caso das comissões de heteroidentificação. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 39, n. 2, p. 329-347, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/nMVPgJ8Hg8dw7YW6yjkj4xy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA *et al.* **Pesquisa de levantamento de informações sobre a adoção do sistema de cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior no Brasil**: (Lei nº 12.711/2012). Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/5/Relat%3%b3rio%205%20de%205.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

WILKERSON, Isabel. **Casta: as origens de nosso mal-estar**. Tradução de Denise Bottmann, Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

ZURUTUZA, Anahi. Campeã entre 26 universidades, UFMS expulsou 33 alunos que fraudaram cotas. **Campo Grande News**, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/campea-entre-26-universidades-ufms-expulsou-33-alunos-que-fraudaram-cotas>. Acesso em: 24 jun. 2023.

Jurisprudência citada

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

MANAUS. Tribunal Regional Federal 1ª Região. 3ª Vara Federal de Amazonas. **Procedimento Comum Cível nº 1004942-27.2022.4.01.3200**. Relator: Juiz Ricardo A. Campolina de Sales, 30 de março de 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/4/5A69F74693A1B7_decisao3cotas.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

SERGIPE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3ª Turma). **Apelação Cível nº 0805376-31.2021.4.05.8500**. Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, 26 de maio de 2022. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2022/05/PJE/08053763120214058500_20220531_441046_405000031647961.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.447, de 1999. Dá nova redação ao art. 53 da Lei nº 29.394, de 24 de dezembro de 1996, estabelecendo reserva de 40% das vagas nas faculdades públicas, para alunos oriundos de cursos médios, ministrados por escolas públicas. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano 54, n. 156, p. 44306-44307, 24 jun. 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=20111. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.627, de 2004. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**: Propostas legislativas, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/254614>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 46, de 2015**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o ingresso de pessoas com deficiência nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília: Senado Federal, [2016]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-46-2015>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002.** Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Resolução nº 7373, de 10 de julho de 2017. Dispõe sobre formas de ingresso nos cursos de graduação da Universidade de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7373-de-10-de-julho-de-2017>. Acesso em: 29 set. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Portaria nº 67.183, de 22 de julho de 2020. Constitui a Comissão Permanente de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade (AFIDE/UFF) na UFF para promover ações de indução e monitoramento das políticas de ações afirmativas Étnico-Raciais no âmbito da Universidade Federal Fluminense – UFF e designa seus membros. **Boletim de Serviço**: seção 4, ano 54, n. 123, p. 60-63, 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.noticias.uff.br/bs/2020/07/132-20.pdf>.