

## **POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS, RECONHECIMENTO E REPARAÇÃO: reflexões a partir das Leis nº. 12.711/2012 e 14.723/2023**

Yone Maria Gonzaga<sup>1</sup>  
Silvia Regina de Jesus Costa<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo apresentar reflexões a respeito dos fundamentos que embasam o conceito de ações afirmativas no contexto brasileiro, levando em consideração alguns aspectos históricos que compõem a narrativa de diversos teóricos do campo das relações raciais e ações afirmativas. A intenção é refletir sobre os sentidos de reconhecimento e reparação para a população negra na sociedade brasileira através de acontecimentos na esfera política e social tendo como foco a luta pelas cotas raciais ratificadas por meio da Lei Federal nº12.711/2012 e a alteração desta pela Lei nº 14.723/2023.

**Palavras-chave:** Políticas de ações afirmativas; reconhecimento; reparação; Lei nº 14.723/2023.

## **AFFIRMATIVE ACTION POLICIES, RECOGNITION AND REPARATION: reflections based on laws no. 12.711/2012 and 14.723/2023**

### **Abstract**

This article aims to present reflections about the foundations that justify the concept of affirmative action regarding the Brazilian context, taking into account some historical aspects that compound the narrative of several theorists in the area of race relations and affirmative action. The intention of this article is to reflect about meanings of recognition and reparation for the black population in Brazilian society through political and social events, focusing on the fight for racial quotas ratified in Federal Law 12.711/2012 and its amendment by 14.723/2023.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação/FaE/UFMG, Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Educação e Docência Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG; Pesquisadora e Membro do Comitê Gestor do Programa Ações Afirmativas na UFMG.

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da UFMG (PPGE/FaE/UFMG); Pesquisadora e Integrante do Programa Ações Afirmativas na UFMG.

**Keywords:** Affirmative action policies; recognition; reparation; Law 14.723/2023.

## **POLÍTICAS DE ACCIONES AFIRMATIVAS, RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN: reflexiones a partir de las Leyes 12.711/2012 y 14.723/2023**

### **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo presentar reflexiones sobre los fundamentos que sustentan el concepto de acciones afirmativas en el contexto brasileño, teniendo en cuenta algunos aspectos históricos que componen la narrativa de diversos teóricos en el campo de las relaciones raciales y las acciones afirmativas. La intención es reflexionar sobre los significados de reconocimiento y reparación para la población negra en la sociedad brasileña a través de eventos en el ámbito político y social, teniendo como foco la lucha por las cuotas raciales ratificadas por la Ley Federal 12.711/2012 y su alteración por la Ley 14.723/2023.

**Palabras-clave:** Políticas de acciones afirmativas; reconocimiento; reparación; Ley 14.723/2023.

### **INTRODUÇÃO**

A Lei nº 14.723/2023, que atualiza o programa de ações afirmativas para acesso às instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio, foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 13 de novembro do corrente ano.

A atual legislação vem ao encontro do disposto no artigo 7º da Lei nº 12.711/2012, que impunha a avaliação da política pública de ação afirmativa também conhecida como “Lei de Cotas”, que tornou obrigatório a reserva de vagas para ingresso no ensino médio em institutos técnicos e universidades públicas, em nível federal, de egressos de escolas públicas, de baixa renda, negras (pardas e pretas), indígenas e pessoas com deficiência.

O processo de tramitação das propostas anteriores à Lei foi tenso e mobilizou setores da sociedade, notadamente a intelectualidade negra, defensora da continuidade da política e parlamentares dos campos progressistas e conservadores, responsáveis pela votação da referida legislação no congresso nacional.

Considerando a imposição legal de avaliação após os dez anos de implementação da Lei nº 12.711, parlamentares iniciaram o processo de diálogo em 2022. Todavia, o que se observou foi uma preocupação maior por parte dos parlamentares em alterar a legislação, restringindo o seu caráter afirmativo. Diversos projetos contrários à manutenção do critério étnico-racial foram apresentados em plenário, embora estudos empíricos demonstrassem a positividade da reserva de vagas para estudantes negros (pretos e pardos) nas instituições federais de ensino. (GONZAGA, 2017).

Outros projetos que buscavam ampliar o alcance das políticas afirmativas para as populações negras, indígenas e pessoas com deficiência também foram amplamente defendidos.

Em 2022, após ouvir setores dos Movimentos Negros e das instituições acadêmicas, a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou um Projeto de Lei que tramitou em regime de urgência, mas não chegou a ser votado. No ano de 2023, início da nova legislatura, a discussão foi retomada na Câmara federal e vários projetos anteriores foram apensados no PL 5384/2020 cabendo à deputada federal por Minas Gerais, autodeclarada negra e cotista, Dandara Tonantzin Silva Castro, a relatoria do projeto exitoso.

Aprovado na Câmara Federal por acordo de lideranças, o Projeto de Lei enfrentou certa dificuldade durante a tramitação no Senado Federal em função dos substitutivos que expressavam posições contrárias às cotas para pessoas negras. A presença e a forte atuação política do senador Paulo Paim, do PT-RS, foram definitivas para a manutenção da proposta originalmente apresentada e aprovada na câmara federal, a qual dispõe sobre:

O programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário-mínimo per capita." (BRASIL, Diário Oficial da União, 2023)

Apoiada nos fundamentos da reparação, esta legislação configura-se como uma política de ação de afirmativa que leva em consideração o caráter social, econômico, étnico e racial na sua constituição.

Dois aspectos são fundamentais na nova redação: o *primeiro* refere-se à incorporação da população quilombola como grupo beneficiária das cotas, aspecto relevante quando se constata que, pela primeira na história desse país, o trabalho de recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou o levantamento desse grupo populacional; o *segundo* é relativo ao Art. 7º-B da nova Lei que insta as instituições federais de ensino superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, a promoverem políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Considerando toda a trajetória política até a aprovação da Lei nº 14.723/2023 pode-se afirmar que ela resulta da capacidade de agência dos Movimentos Sociais, em especial, os coletivos de negros e negras ativistas, que, nos espaços acadêmicos e políticos, denunciam as reverberações do passado colonial e a ausência de políticas estatais garantidoras dos direitos da população negra, a qual convive diuturnamente com silenciamentos e invisibilizações de suas experiências humanas.

A capacidade de agência dos coletivos negros expõe a inoperância do Estado brasileiro em prover políticas públicas para as ditas “minorias”, forçam a ampliação do debate a respeito da garantia de direitos, não apenas para fomentar o acesso de negras e negros nos espaços acadêmicos, mas também para garantir o processo de produção de conhecimento em bases não eurocêntricas.

Essas ações negras vão ao encontro das argumentações do sociólogo Valter Silvério, em sua obra, *Agência criativa negras: Rejeições articuladas reconfigurações do racismo*, a qual retrata a agência dos sujeitos negros e negras pela diferença da experiência transatlântica, na qual a referência não se limita às fronteiras nacionais, mas na cultura atravessada pela África, seja pelos processos memorialísticos, como pelo reconhecimento histórico das lacunas, inseridas pelas relações de poder entre continente africano e o ocidente. Nesta perspectiva, o pensamento sobre a agência dos sujeitos negros e negras se situa para além da geografia brasileira, se respalda na epistemologia da área das relações de raça, abordagens de uma lógica diaspórica. E, nesse sentido, desafia as produções epistêmicas e mitológicas dos processos de produção do

conhecimento. Considerá-las é fazer resgate histórico e promover a reparação simbólica.

Desta forma, torna-se fundamental compreender a proposta de reparação no contexto do Brasil, levando em consideração as representações de racismo que permeiam a sociedade, pois a implementação de política de ação afirmativa no Brasil, voltada para pessoas negras, ainda é motivo de grandes contestações na sociedade.

Os teóricos que dialogam sobre ações afirmativas e contribuem para constituir a sua concepção estão em diferentes áreas do conhecimento — jurídica, sociológica, ciência política e educação, as quais complementam-se no discurso e na prática social. Em comum, buscam evidenciar, na definição de ação afirmativa, a importância prática da justiça social, através do reconhecimento cultural e simbólico, da reparação social e histórica, aos sujeitos excluídos pela diferença racial, frente a hegemonia.

Em si tratando do debate acerca da justiça social, tendo como referência a questão racial, o movimento negro é o principal ator social da luta antirracista acionada, também, a partir das reivindicações e denúncias das opressões resultantes do passado escravocrata pela diferença de raça/cor, pelo silenciamento das representações da vida, nos modos de ser da população negra, nas dimensões simbólicas e socioeconômica.

Para retratar as ações afirmativas, pesquisadores/as chamam atenção para a produção na perspectiva histórica; levando em consideração a gênese em outros contextos como a Índia, Estados Unidos da América (EUA), África do Sul e o seu impacto na organização local e marcos legais.

## **Perspectiva histórica das ações afirmativas**

Do ponto de vista histórico, os diálogos sobre ações afirmativas têm apresentado os contextos da Índia, Estados Unidos da América do Norte, África do Sul e Brasil. Cada um desses países implementou as políticas afirmativas considerando as especificidades dos sujeitos e as realidades políticas locais. Todos os países foram marcados por um passado de colonização, escravidão e exploração, que repercutem no sistema estrutural, que segue atravessado pela colonialidade e pelo patriarcado que determinam estruturas sociais, hierárquicas que acionam as opressões de classe, gênero, raça, sexualidade e etnia.

Historicamente, a Índia foi um dos primeiros países a adotar a ação afirmativa. Desde o fim do século XIX, durante o processo de colonização, já faziam usos de ações positivas nos setores dos serviços públicos para grupos discriminados negativamente, cujo objetivo era reduzir o poder dos *brâmanes*. Em 1950, depois de conflitos ideológicos e políticos, se constituiu enquanto política pública respaldada pela Constituição, especialmente para *dalits*, nas representações políticas de parlamentares e no serviço público, a partir da nacionalização dos bancos, pelo presidente Gandhi em 1969.

Em 1980, o governo investiu em uma política voltada para as chamadas “classes atrasadas”; as justificativas das políticas afirmativas tinham como fundamentos a *compensação* da dívida histórica; *proteção* dos grupos vulneráveis; *igualdade proporcional* das oportunidades, que corresponde ao quantitativo proporcional populacional de cada grupo social; *justiça social* relativa à desigualdade de determinados grupos (FERES JUNIOR et al., 2018). Contingente de pessoas, grupos sociais da relação governo, a “classe atrasada” garante o direito a disputar o acesso às vagas reservadas, garantidas pela política afirmativa, em diversos setores do serviço público e ao ensino superior.

No contexto norte-americano, a ação afirmativa avançou, principalmente, nos setores trabalho e educação, em âmbito públicos e privados:

De 1965 a 1978 a ação afirmativa se espalhou pela sociedade norte-americana no âmbito das relações de trabalho. O ativismo governamental obrigou as empresas prestadoras de serviço a adotarem políticas de igualdade de oportunidades. Na educação superior, a ação afirmativa penetrou de maneira similar, pois, ainda que o sistema universitário dos Estados Unidos tenha uma forte participação de instituições privadas, ele é em grande parte dependente do dinheiro público, que chega às instituições privadas por meio de bolsas e financiamento de pesquisa. Portanto, as universidades privadas foram também compelidas a adotar programas de ação afirmativa, caso contrário não poderiam receber verbas públicas. (FERES JUNIOR et al., 2018, p. 57).

A adoção da ação afirmativa no ensino superior para pessoas negras nos EUA, tornou-se tema do debate jurídico; e uma das questões pontuadas é a possibilidade de promover a diversidade racial do público de estudantes nas universidades. Tanto em 2003 quanto em 2013 e 2016, a centralidade da ação jurídica se constituiu em considerar a raça um critério legal das universidades para aplicar ação afirmativa com esse fim (FERES JUNIOR et al., 2018 p. 60).

No contexto dos EUA, verificamos na ação afirmativa, datada dos anos de 1960, o princípio da *reparação e justiça social*. A reparação histórica tem como referência a escravidão; a abolição concedida ou conquistada não é suficiente *por si só* para a reparação histórica. As memórias do sofrimento e as opressões não desapareceram com o fato da liberdade dos corpos negros.

A igualdade de competição está relacionada com a igualdade de condições, com igualdade substantiva e não meramente formal. Deve-se *promover a liberdade*, mas também, em igual medida, as oportunidades. A igualdade substantiva está intrínseca à justiça social.

Com relação à África do Sul, findando o *apartheid*, processo que obrigava a separação entre negros e brancos, já se pensava em política que tivesse como objetivo, ampliar as oportunidades para a população marginalizada. Com a eleição do Presidente Nelson Mandela, em 1994, o governo implantou o programa para reconstrução e desenvolvimento da sociedade buscando expansão cultural e econômica da sociedade. Alinhada a esse programa, adotou-se políticas afirmativas de caráter permanente, a fim de promover a inclusão nos setores da cultura, educação, nos setores privados e no serviço público.

A ação afirmativa tornou-se compulsória no serviço público imediatamente após as eleições, por meio da emenda do *Public Service Act*, instituindo-se, assim, a obrigatoriedade da consideração da raça, gênero ou deficiência do candidato para sua contratação ou promoção. (FERES JUNIOR et al., 2018, p. 61).

Durante o governo, as medidas de políticas afirmativas foram se configurando na prática. Nos anos 1995, foi adotado nas universidades, no setor trabalhista e instituições estatais. Em 1996, a ação afirmativa passa a fazer parte da Constituição federal do país:

Para promover a igualdade, devem ser tomadas medidas legislativas e de outra natureza que sejam desenhadas para proteger ou avançar a condição de pessoas ou grupos de pessoas que sofrem desvantagem devido à discriminação injusta [...] nenhuma pessoa pode ser discriminada de maneira injusta [...] Legislação nacional deve ser criada para prevenir ou proibir a discriminação injusta [...] A discriminação com base na raça, sexo, gênero, gravidez, estado civil, etnia, origem social, cor, orientação sexual, idade, deficiência, religião, consciência, cultura, língua ou nascimento deve ser considerada injusta, a não ser em casos que a discriminação seja justa. (FERES JUNIOR et al., 2018, p. 62).

No contexto do Brasil, as ações afirmativas não se reduzem ao campo educacional, o que demonstra o quão significativo é a luta por justiça. Pleiteadas inicialmente pelos movimentos negros, hoje, elas ampliam a democracia ao alcançarem outros segmentos que também sofrem discriminação, como indígenas, pessoas com deficiências, etc. E, embora tais políticas sejam mais evidentes na educação superior, elas têm se tornado realidade em outros setores, como no serviço público federal, conforme disciplina a Lei nº 12.990/2014.

## **Contexto histórico do Brasil – ações afirmativas**

Em 1983, respaldado pela luta histórica dos Movimentos Negros, Abdias Nascimento, então Deputado Federal, propôs o Projeto de Lei nº 1332. Formatado na perspectiva afirmativa, a proposta indagava o mito da democracia racial, apontando as desigualdades raciais responsáveis pela falta de oportunidades para o segmento negro e exigia a implementação de políticas estatais capazes de enfrentar as iniquidades. O PL não foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas fomentou no cenário da política institucionalizada o debate sobre as relações raciais no Brasil. Abdias foi um dos teóricos e políticos que mais problematizou os efeitos dos mais de 350 anos de um regime escravocrata.

No projeto de lei, o autor pontuava a necessidade de o Estado brasileiro prover políticas com o caráter de reparação histórica para a população negra pelos séculos de opressão. No texto, destacava a reserva de vagas para pessoas negras no serviço público, bolsas de estudos e “incentivo às empresas dos setores privados para eliminação da prática da discriminação racial” (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

As lutas negras ocorridas durante o processo de redemocratização do país nos anos de 1980, as desigualdades confirmadas por meio de extensos relatórios e estudos estatísticos que destacavam como raça/cor era um marcador da diferença, inferiorização e negação de direitos para a população negra fomentaram o debate sobre a necessidade de o Estado intervir na estrutura social elaborando e implementando políticas capazes de enfrentar as iniquidades que atingiam sobremaneira a população negra.

Nos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as tensões sobre a necessidade de políticas estatais que coibissem as iniquidades cresceram e o debate em torno das ações afirmativas seguiram, principalmente após a realização da Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, realizada no dia 20 de novembro de 1995. No ano seguinte, o governo reconheceu o racismo, porém não se empenhou com o devido rigor na efetivação de políticas públicas de caráter afirmativo. Colocou-se na posição ambivalente com relação aos efeitos do racismo na população, reconhecendo-o, mas destacando as diferenças dos efeitos em comparação ao contexto do norte americano, o que, em certa medida acaba por corroborar com as posições contrárias, (MOEHLECKE, 2002, p. 204), reduzindo a produção de ações efetivas.

A participação de ativistas brasileiras e brasileiros na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Durban - África do Sul, em 2001, foi fundamental para intensificar o debate acerca das desigualdades raciais no país. A partir de então, foram organizados seminários e grupos de trabalhos nos setores do governo e na sociedade civil com vistas a propor medidas eficazes de enfrentamento às discriminações e desigualdades raciais que se manifestavam em todos os campos sociais e atingiam de modo destacado as populações negras.

Em que pesem as inúmeras conceituações de Políticas de ações afirmativas, em nosso artigo acompanhamos a definição de (GOMES, 2001) que as declara como:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação de raça, gênero etc., bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado. (Gomes, 2001).

Notadamente, no ensino superior, entre os anos de 2001 e 2012, ano de publicação da Lei Federal nº 12.711, surgiram iniciativas de ações afirmativas no âmbito público, instituídas por resoluções aprovados pelos conselhos universitários ou por leis estaduais. As primeiras instituições a adotarem reservas de vagas foram as estaduais do Rio de Janeiro – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense

Darcy Ribeiro (UENF) em 2001, assim como a Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Essas universidades instituíram vagas reservadas para pessoas egressas de escolas públicas, negras, pessoas com deficiência, indígenas, dentre outros segmentos da sociedade. Já a Universidade de Brasília (UNB) foi a primeira federal a adotar cotas para pessoas negras na graduação, em 2003, tornando-se também palco para várias discussões acerca da validação do critério racial. Nesse mesmo ano, com ênfase nos marcadores econômicos de renda, outras universidades das regiões Centro Oeste e Sul também adotaram políticas afirmativas.

Nessa mesma perspectiva, no tocante à educação e, a partir dos estudos a respeito das discriminações raciais, silenciamento da expressão da cultura afro-brasileira, da ausência de referenciais sobre a história da África desenvolvidos pela intelectualidade negra, assim como da pressão do movimento negro, foi aprovada em janeiro de 2003, a Lei nº 10.639, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), tornando obrigatória a inclusão no processo de ensino aprendizagem escolar, conteúdos que tratam da valorização da cultura afro-brasileira e ensino da história da África nas escolas.

No bojo das políticas afirmativas formuladas nas gestões do presidente Luís Inácio Lula da Silva é possível destacar a Lei Federal nº 12.288 de 2010, que estabelece o Estatuto da Igualdade Racial. O referido texto define a importância das ações afirmativas em diversos setores sociais, destacando o direito das comunidades quilombolas, o respeito à liberdade religiosa de matriz africana.

Em 2012, o Superior Tribunal Federal (STF) julgou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 (ADPF 186) como improcedente, declarando as cotas raciais da UNB constitucionais. Nesse mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 12.711, que dispõe sobre a reserva de vagas sociorraciais em instituições federais de ensino superior e técnico, para egressos de escolas públicas, com baixa renda, pessoas negras e indígenas, com implementação iniciada em 2013. A legislação homogeneizou as experiências de ações afirmativas para o ensino superior público federal, o que a tornou alvo de críticas de setores do movimento social negro e acadêmico.

## **Reconhecimento, redistribuição**

O reconhecimento e a redistribuição são fundamentos apontados por diversos autores que estudam a concepção de ação afirmativa. É uma categoria utilizada pelas teorias que versam sobre diferença e justiça social (SILVÉRIO, 2002; FERES JUNIOR et al., 2018; MARÇAL, 2012; GONZAGA, 2017).

Ao se referirem às iniciativas no campo das políticas públicas afirmativas no Brasil, tendo como foco a população negra, Avritzer e Gomes (2018) abordam sobre a política de Reconhecimento, Raça e Democracia no Brasil, tendo como referência a dimensão do reconhecimento e redistribuição em um processo político em que a justiça social exerce o papel de reparação as injustiças do passado de exploração.

O reconhecimento se pauta na diferença de raça, de gênero, sexualidade, etnicidade, nacionalidade; assim como o reconhecimento cultural e simbólico de um determinado grupo social. Já redistribuição se configura na distribuição dos bens materiais socioeconômicos para os sujeitos ou grupos excluídos. Os dois fundamentos estão configurados nas práticas sociais, norteiam a luta política e são remédios para aplacar as injustiças sociais.

No exercício didático, a interpretação dos termos reconhecimento e redistribuição são antídotos para as injustiças imputadas aos grupos sociais, porém, é importante pontuar que não se excluem. As injustiças de natureza econômica reguladas pela falta de recursos, má distribuição material, exploração de sujeitos requerem uma observação quanto à materialidade que o termo emprega. Já injustiça cultural ou simbólica está no âmbito da ausência de políticas de reconhecimento. Os remédios buscam atender questões da demanda de recursos socioeconômicos, assim como da diferença, uma vez que está voltada para a redefinição social quanto aos bens materiais e da valorização da diferença, enquanto grupo contra hegemônico em determinada sociedade.

Gomes e Avritz (2013), dialogam com a importância do termo reconhecimento ao retratarem o contexto do Brasil no desenvolvimento da discussão política atravessada pelas questões raciais e enfatizam o entendimento do reconhecimento da diferença estética, da luta política do movimento negro pelo reconhecimento da negritude, frente às hierarquias de status sociais. Trata-se de um "reconhecimento da self pelos demais indivíduos", que possibilita o entendimento da importância da identificação das pessoas

negras no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), reconhecimento simbólico e cultural da origem afro-brasileira.

Além do mais, esta compreensão de reconhecimento reivindica a valorização da população, a partir das diferenças estéticas, culturais, religiosas, modos de ser; tensiona o mito da democracia racial que encobriu discursivamente os conflitos existentes entre as raças e as hierarquias presentes na estrutura social. O processo de reconhecimento também tensiona a idealização do processo de branqueamento, tendo como uma das etapas, a mestiçagem.

## **Reparação ou compensação**

O conceito de reparação histórica, no sentido da compensação das desigualdades, é utilizado por uma quantidade considerável de autores que discutem as relações raciais no Brasil e acompanha o debate sobre ações afirmativas. Para compreender um dos aspectos desse conceito referente ao passado histórico, compartilhamos do entendimento epistêmico de que a sociedade é atravessada pela colonialidade, ou seja, embora oficialmente, o processo colonial, período histórico caracterizado pelos processos de exploração territorial, material, além da expropriação cultural, subjetiva da população negra, indígena e mestiça na América Latina tenha acabado, as ações sociais ainda preservam as elaborações que determinam as relações assimétricas, hierarquias e opressão pautadas na diferença da raça, do gênero e da sexualidade.

Visando contrapor ao processo de colonialidade, os movimentos de resistência dos povos nos países latino-americanos nos séculos XX e XXI vêm demarcando a necessidade de preservação das memórias, da história e diversidade cultural contra hegemônicas, consideradas estratégicas para a sobrevivência contra as violências. A intelectual negra, Lelia Gonzalez (2020) sintetiza esse movimento de resistência, através proposição da categoria amefricanidade; termo que, além de pontuar aspectos que ultrapassam as barreiras geográficas, inclui a ideia de articulação da América e África.

Logo “o conceito incorpora todo um processo histórico de intensa dinâmica cultural de adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas afrocentradas”. (p. 135). Essa categoria tem potencial metodológico e histórico de recriar, por um processo etnográfico, as experiências dos antepassados no continente latino, à medida em que propõe uma reparação histórica. Segundo a autora, “o termo designa toda uma descendência não só dos africanos trazidos pelo tráfico negreiro como daqueles que chegaram à América muito antes de Colombo.” (p. 135). Desta forma, Gonzalez enaltece o sentido de diáspora, que evidencia uma história entrecruzada e que se estabelece para além da América Latina e do Brasil.

Nesse sentido, a reparação dialoga com a amefricanidade no que tange a conhecer o passado histórico marcado por violência, exploração e expropriação colonial da cultura afro-brasileira; e também da materialidade de um povo que ultrapassa o território brasileiro. As memórias, histórias e diversidade cultural desse povo em conexão com os demais povos das diásporas forjam um pacto de humanidade jamais conhecido pelos colonizadores. São essas memórias/experiências que podem sulevar a elaboração das políticas públicas e promover as transformações necessárias para a garantia do direito de todas e todos.

Para Marçal (2013) a “reparação” enquanto “direito difuso” é um argumento pertinente para constituição do seu significado na prática de uma política afirmativa. Segundo o autor, em que pesem algumas contradições impostas pelo processo de miscigenação do país, o qual desafia a afirmação da identidade da negritude, trata-se de um conceito que mais se aproxima da justiça social e combate à desigualdade presente, proporcionadas historicamente pela exploração e violência sofrida pela população negra.

Já Ferez Junior e outros autores (2018) mencionam que a reparação faz parte da concepção de ação afirmativa e produção as políticas afirmativas dos EUA, África, Índia e Brasil. Visto que o significado mais comum é a compensação de um passado histórico que se constitui em injustiças atentadas a determinados segmentos sociais. No Brasil, tem a seguinte conotação:

Esse é um argumento de grande apelo moral que justifica medidas compensatórias tanto para descendentes de africanos, que foram trazidos para cá à força e escravizados quanto para indígenas e seus descendentes, que foram em grande parte dizimados ou

mesmo escravizados por colonos portugueses e brasileiros ao longo da nossa história. (FEREZ JUNIOR et al., 2018, p. 41).

O pesquisador Ubiratan Castro de Araújo (2001), descreve a reparação não como algo passível de ser indenizado, mas como direito coletivo difuso. Uma reparação moral às pessoas negras que foram no passado histórico, escravizadas, violentadas, oprimidas, retiradas da sua condição humana. Segundo Araújo (2001, p.316):

Os males decorrentes da exploração e violência do escravismo sofrido pelos africanos e pelos seus descendentes não poderão jamais ser objeto de negociação. (...) A reparação da qual nós exigimos é a reparação da memória dos que padeceram a escravidão.

Essa possibilidade se dá pelo pacto político do Estado e da sociedade, através programas nacionais de longa duração que possam erradicar a discriminação e impactar nas desigualdades raciais.

A reparação deve possibilitar a recuperação da memória histórica e da cultura afro-brasileira que sobreviveram às inúmeras tentativas de descarte e opressão social durante os anos do regime escravocrata e no pós-abolição, com a ausência de políticas públicas para os negros africanos e seus descendentes. Apesar das opressões, a cultura de origem africana resistiu/resiste e carece de visibilidade enquanto constituinte da vida social e econômica do país.

Considerar a reparação assim como reconhecimento, na medida proposta pelos autores/as, ao longo da constituição do conceito de ações afirmativas no Brasil é fundamental para a elaboração e implementação de políticas públicas afirmativas, com vistas ao combate ao racismo que vitimiza a população negra. Os termos são atravessados pela compreensão da igualdade material, fundamento que constitui a justiça social. Nesse sentido, para garantir a justiça social, cabe ao Estado "garantir indistintamente, por meio da educação, iguais direitos para o pleno desenvolvimento de todos e de cada um, enquanto pessoa, cidadão ou profissional" (BRASIL, 2004; p. 76).

Desta forma, há que se investir em políticas que alterem a cultura sócio-histórica que colocam a população negra em situação de inferiorização material, mas sobretudo simbólica.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (DCNERER) ratificam essa linha interpretativa. Segundo a legislação:

A demanda por reparações visa a que o Estado e a sociedade tomem medidas para ressarcir os descendentes de africanos negros, dos danos psicológicos, materiais, sociais, políticos e educacionais sofridos sob o regime escravista, bem como em virtude das políticas explícitas ou tácitas de branqueamento da população, de manutenção de privilégios exclusivos para grupos com poder de governar e de influir na formulação de políticas no pós-abolição. (Brasil, 2004)

Segundo o propósito das DCNERER, a Lei nº. 14.723/2023, recém aprovada é significativa pois, dá continuidade às políticas afirmativas anteriormente definidas para os candidatos de camadas populares, negros e indígenas que almejam o ensino técnico ou superior e inclui o direito à reserva de vagas para os sujeitos quilombolas.

É importante ressaltar que a incorporação dos sujeitos quilombolas na Lei nº 14.723/2023 responde à luta desse sujeito político aos bens socialmente produzidos aos quais a educação de qualidade faz parte. Portanto, torna-se necessário que o processo educativo esteja respaldado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (Resolução MEC/CNE/CEB no.8, de 21 de novembro de 2012), a qual assegura aos estudantes quilombolas o reconhecimento e respeito de suas histórias, seus espaços e tempos de aprender e se educar. Outro imperativo legal insta o Estado a garantir que esse processo seja conduzido por profissionais da educação, que tenham origem quilombola. E nesse sentido é importante a formação de professores conforme retrata o art. 49 da Resolução:

Os sistemas de ensino, no âmbito da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, deverão estimular a criação e implementar programas de formação inicial de professores em licenciatura para atuação em escolas quilombolas e escolas que atendem estudantes oriundos de territórios quilombolas ou ainda em cursos de magistério de nível médio na modalidade normal, de acordo com a necessidade das comunidades quilombolas. (BRASIL, 2012).

Fruto da articulação quilombola pela justiça e direito à educação de qualidade, o reconhecimento da diversidade e da especificidade da educação

quilombola configuram-se como o início do processo de reparação, o qual precisa garantir, de modo especial, o direito à terra.

## **Sobre as Políticas de Ações Afirmativas na Pós-Graduação**

É crescente o número de instituições universitárias públicas federais que vêm adotando as políticas afirmativas para ingresso de estudantes negros em seus programas de pós-graduação e uma das motivações pontuadas por Venturini (2018), é o crescente número de pessoas negras graduadas no ensino de graduação.

A adoção das políticas afirmativas na Pós-graduação, em grande medida, deu-se pelo advento da publicação pelo MEC da Portaria Normativa (PN) nº13 de maio de 2016, que dispõe sobre a reserva de vagas para estudantes negros, indígenas e pessoas com deficiência. A portaria deu prazo de noventa dias para os Programas de pós-graduação apresentarem um planejamento contemplando o contingente de pessoas negras, indígenas e com deficiência.

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito de sua autonomia e observados os princípios de mérito inerentes ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, terão o prazo de noventa dias para apresentar propostas sobre inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação (Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado), como Políticas de Ações Afirmativas. (BRASIL, PN nº 13, 2016).

Essa orientação normativa se configura como inflexão do Estado às discussões e compromissos de setores da comunidade acadêmica, conscientes da necessidade de democratização da pós-graduação, interessados em colocar na agenda do governo a formulação de uma política pública afirmativa para estudantes marcados pelas exclusões sociais impostas pela raça e etnia. Desse modo, então, o MEC, os movimentos sociais representados pela Educafro, a Capes e a categoria estudantil da pós-graduação representada pela Associação Nacional dos Pós-graduandos constituíram grupos de trabalhos com o objetivo de ampliar o debate e confrontar possibilidades. É importante ressaltar que essa demanda foi pauta do movimento negro acadêmico.

No período entre os anos 1990 e 2016, ano de publicação da PN nº 13, as primeiras experiências apontadas sobre ações afirmativas na pós-graduação

eram das universidades estaduais e podemos dizer que elas pavimentaram os caminhos e os debates posteriores, subsidiando a formulação de políticas afirmativas na pós-graduação.

A elaboração pioneira sobre a política afirmativa na pós-graduação foi apresentada pelo professor José Jorge de Carvalho (2003), para os cursos de mestrado e doutorado dos Programas da Universidade de Brasília (UNB), em 1999. A proposta não se tornou normativa, mas fomentou o debate que já apontava as desigualdades raciais, não só na graduação, mas também na pós-graduação, o que impactava no baixo número de docentes negros nas universidades públicas e configurava como efeito do racismo epistêmico, conforme destaca o professor da UnB.

No período de 2002 a 2010, outra iniciativa configurada como ações afirmativas para ingresso na pós-graduação foi a distribuição de bolsas pelo Programa Internacional da Fundação Ford, para estudantes negros e indígenas a fim de ingressarem nos cursos de mestrado e doutorado. Para além da questão racial, as bolsas da Fundação Ford contemplavam os critérios socioeconômico e regional (BASILIO, 2020; FERES JUNIOR et al., 2018).

Apesar da normativa de 2016, que potencializou a adoção de políticas afirmativas pelas universidades e programas de pós-graduação, em 2018, dentre os 2.763 programas de pós-graduação reconhecidos pela CAPES, cerca de 26% adotavam alguma modalidade política afirmativa para os cursos de mestrado e doutorado (VENTURINI, 2019a), o que demonstra o baixo investimento estatal nessa modalidade formativa, o que vai ao encontro do que alguns pesquisadores/as têm caracterizado como racismo institucional, pois, apesar da legislação vigente possibilitar a implementação da política, as gestões das instituições públicas continuam a fazer vistas grossas diante do direito das pessoas negras ou, na perspectiva de (GONZAGA, 2017), continuam a praticar o racismo institucional de origem, ou seja, negando os direitos aos sujeitos negros.

Como a instituição universitária foi pensada para atender a demanda educacional dos filhos das elites brancas e, como são ainda fenotipicamente brancos os/as gestores/as que definem a política educacional no país, romper com o “pacto narcísico da branquitude” (BENTO, 2022) é um grande desafio, pois o ingresso de maior número de estudantes negros na pós-graduação *strictu*

*senso*, contribui para a alteração do perfil acadêmico e abre possibilidades para que esses sujeitos ocupem outros espaços sociais.

Garantir vagas para a população negra na pós-graduação é tornar possível que, em um futuro (ainda remoto) negras e negros, comprometidos com os processos de transformação social via educação, adquiram as competências técnica e capital cultural que os tornem aptos a concorrerem aos concursos públicos e assumirem os cargos de docência das instituições federais de ensino, contribuindo com as revoluções estético-corpórea e epistêmica protagonizadas pelas estudantes negras e negros e alguns militantes antirracistas.

Mas, apesar da sinalização positiva trazida pela nova legislação, no tocante à reserva de vaga na pós-graduação, ela depende da compreensão e compromisso dos/as gestores/as com as políticas afirmativas, pois o artigo 7-B determina que:

As instituições federais de ensino superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.” (BRASIL, 2023)

Se por um lado, o dispositivo legal vai ao encontro de demandas históricas dos movimentos negros, por outro esbarra nas amarras construídas pelo racismo, ou seja, as gestões, formadas majoritariamente por pessoas brancas, podem dificultar a implementação da Lei amparadas pelo argumento de que estão cumprindo a autonomia universitária. Ainda que a legislação em vigor tenha definido a estrutura de monitoramento da política da qual faz parte “os ministérios responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade racial, da política indígena e indigenista, dos “direitos humanos e da cidadania e de promoção de políticas públicas para a juventude” (BRASIL, Lei nº 14.723 de 2023), são os sujeitos brancos que, majoritariamente, ocupam as docências e as gestões nas universidades. Logo, caberá ao movimento negro exercer o controle social de monitoramento da política, para impedir que o “pacto narcísico da branquitude” (BENTO, 2022) continue vigorando *ad eternum*, desqualificando as políticas de reparação formatadas em forma de políticas afirmativas.

## Consideração finais

A intenção deste artigo é refletir sobre os fundamentos que contribuem para constituição do conceito Ação Afirmativa, buscando compreender como estes princípios estão articulados com a noção de justiça social. No Brasil, o racismo em sua dimensão ambivalente pautada pelo mito da democracia racial, contribui para produção das contradições relativas à ação afirmativa e políticas de ação afirmativa voltada para população negra. Essas contradições refletem nas instituições públicas, privadas, nos setores trabalhistas, no setor da educação, saúde. Além disso, impactam as gestões públicas e as dinâmicas das relações sociais, como se pode observar durante a tramitação do Projeto que, aprovado, deu origem à Lei Federal no. 14.723/2023.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO. Ubiratan Castro de. Reparação Moral, Responsabilidade pública e direito a igualdade ao cidadão negro no Brasil. In: Seminários Regionais **Preparatório para Conferência Mundial Contra o Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata**. Org.: SABOIA, Gilberto Vergne e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasília. Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos. 2001.

ARAUJO, Marcia Basilia de. **Corpos Negros Docentes**: identificando trajetórias e experiências no Instituto Federal de Minas Gerais. 2020. 198 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian. Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil. **Dados** [online]. 2013, vol.56, n.1, p.39-68. Disponível em: <https://bityli.com/MTzbW>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BENTO, Cida. **O pacto narcísico da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução no. 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Nacional para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, nov.2012b. Seção 1, p.26. Disponível em [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECEBN82\\_012.pdf?query=ensino%20m%C3%A9dio](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN82_012.pdf?query=ensino%20m%C3%A9dio) Acesso em 21 de nov.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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 30 nov.2023.

BRASIL. Portaria Normativa nº 13, 11 maio 2016. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.288, 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 17 Dez. 2023

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm). Acesso em: 17 Dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 de 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3qc8fZP> p. 46 a 92. Acesso em: 4 set. 2023.

CARVALHO, J. J. As Ações Afirmativas como Resposta ao Racismo Acadêmico e seu Impacto nas Ciências Sociais Brasileiras. **Série Antropologia**, Brasília, v. 358, 2004.

FERES JÚNIOR, J. et al. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Sociedade e Política. Ed, UERJ.

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

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a Intelectualidade Negra Descolonizando os Currículos.

GONZAGA, Yone Maria. **Gestão universitária, diversidade étnico-racial e políticas afirmativas: o caso da UFMG**. 2017. 225 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GONZALEZ, Lélia. A categoria de Amefricanidade. In: **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos**. Rio Janeiro: Zahar. 2020.

MARÇAL, José Antônio. **A formação de intelectuais negros(as): Políticas de ação afirmativas nas universidades brasileiras**. Belo Horizonte: Nandyala. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução Nº 8, De 20 De Novembro De 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, novembro/ 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação racial** (1968)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre todas as formas de discriminação contra as mulheres** (1979)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas correlatas de intolerância** (2001)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SILVÉRIO, Valter. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 219-246, nov. 2002. Disponível em: <https://cutt.ly/wbETHsN>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SILVÉRIO, Valter. **Agência Criativa negras: Rejeições articuladas reconfigurações do racismo**. São Paulo. Casa de Artes e Livros Intermeios, 2022.

VENTURINI, Anna Carolina. **Ações afirmativas nos Programas de Pós-graduação Acadêmicos de Universidades Públicas (jan./2002 a**

**jan./2018).** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), Rio de Janeiro, IESP-UERJ, p. 1-31, 2019b.

VENTURINI, Anna Carolina. Formulação e implementação da Ação Afirmativa para Pós-Graduação do Museu Nacional. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 166, p. 1292-1313, out./dez. 2017.