

AS COTAS RACIAIS E SEU ALCANCE NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Marcelo Silva Moreira Marques é Procurador do Município do Rio de Janeiro, Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra, em Portugal. Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Justiça Multiportas pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogado e Consultor.

AS COTAS RACIAIS E SEU ALCANCE NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Marcelo Silva Moreira Marques¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar o alcance das cotas raciais na diminuição das desigualdades no Brasil, com enfoque jurídico, constitucional e social. A análise parte da distinção entre igualdade formal e igualdade material, destacando a necessidade de políticas públicas de ação afirmativa no enfrentamento das desigualdades raciais. Serão explorados os fundamentos constitucionais da política de cotas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os impactos educacionais, sociais e econômicos das ações afirmativas, bem como suas limitações e desafios. O estudo conclui que as cotas raciais, embora imprescindíveis para corrigir desigualdades raciais históricas, não são suficientes por si só, exigindo articulação com outras políticas públicas e monitoramento contínuo.

Palavras-chave: Cotas raciais; Desigualdade; Ações afirmativas; Direito Constitucional; Igualdade material.

¹ Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra, em Portugal. Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Justiça Multiportas pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Procurador do Município do Rio de Janeiro. Advogado e Consultor.

1- Introdução

O Brasil é marcado por profundas desigualdades raciais, resultado de um processo histórico de escravidão, marginalização e exclusão social da população negra. Mesmo após mais de um século da abolição formal da escravatura (Lei Áurea de 1888), e mais de duas décadas de vigência das cotas raciais, as desigualdades permanecem como um dos principais obstáculos à concretização da igualdade material prevista na Constituição Federal de 1988.

A Constituição brasileira, ao prever no artigo 5º a igualdade de todos perante a lei, consagra a igualdade formal, mas também reconhece, em seu artigo 3º, incisos I, III e IV, a necessidade de reduzir desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor ou quaisquer outras formas de discriminação. Esse comando constitucional impõe ao Estado o dever de formular políticas públicas capazes de corrigir desigualdades históricas.

Nesse contexto, emergem as cotas raciais como instrumento de ação afirmativa. Regulamentadas pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) e por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), essas políticas buscam assegurar à população negra o acesso à educação superior e a concursos públicos.

A problemática que se coloca é: qual o alcance das cotas raciais na diminuição das desigualdades no Brasil? Embora seja inegável que tais medidas tenham promovido inclusão e diversidade em espaços antes menos acessíveis, ainda há questionamentos sobre sua efetividade em termos de transformação estrutural.

2- Desenvolvimento

A Constituição Federal de 1988 representa um marco civilizatório no reconhecimento da igualdade como direito fundamental. O artigo 5º, *caput*, estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Trata-se da consagração da igualdade formal, também denominada isonomia, que assegura o tratamento jurídico uniforme aos cidadãos, impedindo que o Estado crie distinções arbitrárias.

Entretanto, a igualdade formal mostrou-se insuficiente para enfrentar desigualdades históricas enraizadas, como a discriminação racial, de gênero ou socioeconômica. Daí a necessidade de adotar a perspectiva da igualdade material, ou seja, da concretização da justiça distributiva e da compensação de desvantagens históricas.

Nesse sentido, o artigo 3º da Constituição elenca como objetivos fundamentais da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

O reconhecimento da igualdade material conduz ao dever estatal de implementar ações afirmativas. Como bem observa Flávia Piovesan, “a igualdade deixa de ser concebida apenas sob a ótica negativa — de proibição de discriminações —, para ser

compreendida em sua dimensão positiva, como dever estatal de promover medidas concretas de inclusão”².

No Brasil, a desigualdade racial possui raízes profundas. A escravidão, abolida apenas em 1888, foi seguida por políticas de exclusão e marginalização da população negra, sem que houvessem programas suficientes de integração ou reparação. Dessa forma, a mera previsão de igualdade perante a lei não foi capaz de reverter os efeitos da discriminação secular.

Diante desse cenário, a Constituição de 1988 deve ser interpretada de modo a permitir políticas diferenciadas, como as cotas raciais. O princípio da isonomia, em sua dimensão material, justifica o tratamento desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades.

A esse respeito, Joaquim Barbosa afirma que “as ações afirmativas não violam o princípio da igualdade; ao contrário, buscam concretizá-lo, corrigindo distorções históricas que impedem a plena participação de grupos minoritários”³.

A distinção entre igualdade formal e igualdade material foi amplamente explorada pela doutrina constitucional. A primeira refere-se à igualdade perante a lei, típica do liberalismo clássico, em que o Estado assume postura abstencionista. Já a segunda, fruto do constitucionalismo social, exige uma atuação positiva do Estado para reduzir desigualdades.

² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 84.

³ BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 112.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do princípio da isonomia, destaca que “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, constitui exigência lógica do próprio conceito de igualdade”⁴. Assim, a ação afirmativa não constitui privilégio, mas mecanismo de correção.

Outro fundamento constitucional das cotas raciais é o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição. A dignidade exige o reconhecimento da condição de sujeito de direitos a todos os indivíduos, assegurando-lhes condições mínimas de existência, respeito e inclusão social.

Nesse sentido, políticas públicas voltadas para a população negra não apenas corrigem desigualdades, mas também reafirmam a dignidade de indivíduos historicamente excluídos. A ação afirmativa é, portanto, expressão concreta da dignidade.

A Constituição ainda prevê, em seu artigo 5º, inciso XLI, que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. Esse dispositivo reforça o dever de o Estado combater práticas discriminatórias e adotar medidas que assegurem a efetiva inclusão.

A interpretação sistemática desses dispositivos conduz à conclusão de que as cotas raciais encontram respaldo constitucional direto, não configurando exceção ao princípio da igualdade, mas sua mais genuína aplicação.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 115.

As ações afirmativas constituem medidas especiais, temporárias ou permanentes, destinadas a corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão de grupos sociais marginalizados. A doutrina internacional consagrou o conceito a partir do termo *affirmative action*, utilizado nos Estados Unidos na década de 1960, especialmente após a luta pelos direitos civis.

Segundo Kabengele Munanga, as ações afirmativas podem ser definidas como “políticas públicas que visam assegurar a igualdade de oportunidades a grupos historicamente discriminados, oferecendo-lhes condições para superar as barreiras sociais, econômicas e culturais”⁵.

Nos Estados Unidos, as ações afirmativas surgiram por meio de ordens executivas do presidente John F. Kennedy, posteriormente reforçadas por Lyndon Johnson, com o objetivo de combater a segregação racial e promover a integração da população afro-americana em universidades e no mercado de trabalho.

Outro exemplo relevante é a África do Sul, que, após o *apartheid*, incorporou em sua Constituição de 1996 dispositivos que autorizam políticas específicas para a promoção da igualdade racial.

Na Índia, políticas de reservas de vagas em universidades e empregos públicos para castas historicamente marginalizadas também se tornaram instrumentos de correção de desigualdades seculares.

⁵ MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 143.

Esses exemplos internacionais revelam que as ações afirmativas não são uma peculiaridade brasileira, mas sim instrumentos reconhecidos mundialmente como compatíveis com o princípio da igualdade substancial.

No Brasil, as ações afirmativas ganharam força no final da década de 1990 e início dos anos 2000, em razão do aumento da mobilização do movimento negro e da pressão por políticas de reparação.

O marco jurídico inicial foi a adoção de cotas raciais em universidades estaduais, como a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) em 2001. Posteriormente, diversas universidades federais seguiram o exemplo, até que o tema chegou ao Supremo Tribunal Federal.

Em paralelo, foi promulgada a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, que determinou a reserva de 50% das vagas em universidades federais e institutos federais de ensino para estudantes oriundos de escolas públicas, com recorte racial e de renda. A lei estabeleceu percentuais proporcionais à composição racial de cada estado, com base nos dados do IBGE.

Mais recentemente, a Lei nº 12.990/2014 instituiu cotas raciais em concursos públicos federais, reservando 20% das vagas para candidatos negros.

Para Flávia Piovesan, tais políticas são não apenas legítimas, mas também necessárias à efetivação dos direitos fundamentais⁶. Joaquim Barbosa sustenta que “as ações afirmativas cumprem função corretiva e promocional, ao assegurar a grupos

⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 92.

vulneráveis o acesso a bens e oportunidades que, de outro modo, permaneceriam inacessíveis”⁷.

As ações afirmativas são, em princípio, políticas de caráter temporário. A própria Lei nº 12.711/2012 estabeleceu prazo de vigência de 10 anos, prorrogado pelo Congresso Nacional em 2023. A ideia é que tais políticas sejam avaliadas periodicamente e adaptadas de acordo com os resultados.

Esse caráter temporário visa demonstrar que as cotas não pretendem criar privilégios permanentes, mas corrigir desigualdades até que a sociedade alcance condições mais equânimes. Como observa Marcelo Paixão, “as ações afirmativas não substituem a necessidade de políticas universais de educação e trabalho, mas funcionam como medidas emergenciais para corrigir disparidades intoleráveis”⁸.

A análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) é fundamental para compreender a legitimidade e os limites das políticas de cotas raciais no Brasil. O STF, como guardião da Constituição, tem sido chamado a decidir sobre a compatibilidade das ações afirmativas com os princípios da isonomia, da dignidade da pessoa humana e da não discriminação.

Em 2012, o STF julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, proposta pelo Partido Democratas contra a política de cotas

⁷ BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 118.

⁸ PAIXÃO, Marcelo. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005, p. 57.

raciais da Universidade de Brasília (UnB). A ação questionava a reserva de 20% das vagas para estudantes negros.

O relator, ministro Ricardo Lewandowski, votou pela improcedência do pedido, reconhecendo a constitucionalidade das cotas. Para o ministro, a política de reserva de vagas buscava corrigir desigualdades históricas e promover a diversidade racial no ensino superior, em consonância com os objetivos fundamentais da República.

Segundo Lewandowski, “a adoção de cotas raciais não configura privilégio ou discriminação reversa, mas sim medida proporcional e adequada para a promoção da igualdade material”⁹. A decisão foi unânime e consolidou a posição do STF em favor das ações afirmativas.

Esse precedente foi considerado histórico, pois conferiu segurança jurídica às universidades e institutos de ensino superior que já haviam adotado políticas semelhantes. Outro precedente relevante foi o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 597.285, em 2017, no qual se discutia a constitucionalidade da reserva de vagas para negros em concursos públicos.

O STF entendeu que a reserva de vagas em concursos encontra amparo constitucional, especialmente nos princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana. O tribunal reafirmou que as ações afirmativas não violam o princípio da isonomia, desde que observem critérios razoáveis e proporcionais.

O relator, ministro Luís Roberto Barroso, destacou que “a igualdade substancial exige a adoção de medidas concretas que neutralizem as barreiras estruturais impostas

⁹ STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26 abr. 2012, p. 15 do voto.

pelo racismo”¹⁰. A decisão consolidou a validade da Lei nº 12.990/2014, que instituiu a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para candidatos negros.

Em 2017, o STF julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de confirmar a validade da Lei nº 12.990/2014.

No julgamento, o STF não apenas confirmou a constitucionalidade da lei, mas também reconheceu a legitimidade de políticas de cotas em programas de pós-graduação, reforçando que o acesso de negros à educação em níveis mais elevados constitui desdobramento lógico da busca pela igualdade material.

O ministro Edson Fachin ressaltou que “as ações afirmativas são instrumentos de concretização da promessa constitucional de igualdade e dignidade da pessoa humana”¹¹.

A jurisprudência do STF também enfatiza a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. As políticas de cotas devem ser desenhadas de forma a atender ao objetivo de inclusão sem impor restrições desnecessárias ou excessivas.

Por isso, a Corte tem reconhecido que a reserva de vagas deve observar percentuais razoáveis e temporariedade, devendo ser reavaliada periodicamente pelo legislador.

¹⁰ STF. Recurso Extraordinário (RE) 597.285, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 8 jun. 2017, p. 9 do voto.

¹¹ STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, Rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 8 jun. 2017, p. 21 do voto.

A posição do STF em favor das cotas raciais produziu efeitos que transcendem o aspecto jurídico. A legitimação dessas políticas pelo tribunal máximo fortaleceu a confiança da sociedade e dos movimentos sociais na constitucionalidade das ações afirmativas.

Além disso, a jurisprudência do STF tem efeito pedagógico, ao sinalizar que o combate às desigualdades raciais é dever constitucional do Estado brasileiro.

As políticas de cotas raciais implementadas no Brasil ao longo das últimas duas décadas produziram efeitos significativos tanto no âmbito educacional quanto social e econômico. A análise desses impactos é essencial para avaliar o verdadeiro alcance das ações afirmativas na redução das desigualdades.

O efeito mais imediato das cotas raciais ocorreu no acesso ao ensino superior. Dados do Ministério da Educação e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, entre 2000 e 2019, o número de estudantes negros nas universidades públicas cresceu de 10% para mais de 50%¹².

Esse avanço não representa apenas o ingresso, mas também a mudança no perfil demográfico das universidades, antes marcadas pela predominância de estudantes brancos oriundos da elite econômica.

Contudo, ainda existem desafios relacionados à permanência e à conclusão dos cursos. Pesquisas apontam que estudantes cotistas enfrentam dificuldades financeiras e acadêmicas que podem comprometer a continuidade dos estudos. Para enfrentar essa

¹² IBGE. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

situação, programas de bolsas, assistência estudantil e monitoramento acadêmico tornam-se indispensáveis.

Além disso, o ambiente universitário tornou-se mais plural e representativo, o que contribui para a redução de preconceitos e para a valorização da identidade negra. Como destaca Kabengele Munanga, “a presença de negros nas universidades não se limita ao preenchimento de vagas, mas representa um ato político de desconstrução de estigmas”¹³.

As cotas também possuem efeitos sociais relevantes. Ao ampliar o acesso de negros ao ensino superior, as políticas afirmativas contribuem para a mobilidade social, permitindo que indivíduos historicamente excluídos tenham melhores condições de ascensão.

Essa transformação não se limita ao indivíduo, mas repercute em sua família e comunidade. Jovens negros formados em universidades públicas tornam-se referências, inspirando outros a buscar a educação como caminho de emancipação.

Outro efeito social importante é o fortalecimento da representatividade. A presença de negros em espaços acadêmicos, culturais e institucionais desafia estereótipos e promove a valorização da diversidade. Esse fenômeno reforça o sentido de pertencimento e combate ao racismo simbólico.

No campo econômico, as cotas contribuem para ampliar a participação de negros em setores qualificados do mercado de trabalho. Embora os reflexos ainda sejam

¹³ MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 152.

graduais, há indícios de que a política já gerou melhorias em termos de inserção profissional e remuneração.

Segundo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2012 e 2020 houve aumento significativo na contratação de profissionais negros com ensino superior, ainda que persistam diferenças salariais em relação aos brancos¹⁴.

Isso demonstra que as cotas, isoladamente, não são capazes de eliminar o racismo que permeia o mercado de trabalho. No entanto, elas representam passo fundamental para ampliar oportunidades e iniciar um processo de mudança nas estruturas produtivas.

Apesar dos avanços, as cotas raciais enfrentam desafios que limitam seu alcance. Primeiramente, a persistência de desigualdades na educação básica compromete a eficácia plena das cotas. Muitos estudantes negros oriundos de escolas públicas chegam ao ensino superior com defasagens de aprendizagem, o que dificulta sua trajetória acadêmica.

Em segundo lugar, há resistência social, manifestada no discurso da chamada “meritocracia”. Parte da sociedade encara as cotas como injustas, sob o argumento de que favorecem determinados grupos em detrimento de outros.

Contudo, como ensina Joaquim Barbosa, “a meritocracia, em sociedades desiguais, não pode ser analisada de forma abstrata, pois ignora os obstáculos concretos enfrentados por grupos historicamente excluídos”¹⁵.

¹⁴ IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Brasília: IPEA, 2020, p. 66.

¹⁵ BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 124.

Um aspecto a ser considerado é a miscigenação da população, incluída a diversidade de cores que têm as classe menos favorecidas, razão pela qual podem existir pessoas brancas, pardas e negras na mesma família, vale dizer, com as mesmas dificuldades de acesso à universidade, concursos públicos e, no caso dos pardos, discriminação perante as instituições e mercado de trabalho, razão pela qual o critério sócio econômico precisa ser equilibrado com a questão racial.

Outro desafio diz respeito ao racismo institucional, que persiste mesmo após a adoção das cotas. Negros formados em universidades ainda enfrentam discriminação em processos seletivos, ascensão profissional e reconhecimento social.

Por fim, há a questão da temporariedade. Embora a Lei nº 12.711/2012 tenha sido prorrogada, o debate sobre a necessidade de manutenção das cotas permanece aberto. O risco é que a política seja descontinuada antes que as desigualdades tenham sido efetivamente superadas.

Em síntese, as cotas raciais cumpriram papel fundamental na democratização do acesso ao ensino superior e no fortalecimento da inclusão social e econômica da população negra.

Entretanto, seu impacto é limitado pela permanência de desigualdades estruturais, que exigem políticas complementares em áreas como educação básica, mercado de trabalho, saúde e segurança.

Como destaca Flávia Piovesan, “as ações afirmativas devem ser compreendidas não como solução isolada, mas como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade”¹⁶.

3- Conclusão

O presente artigo buscou analisar o alcance das cotas raciais na diminuição das desigualdades no Brasil, com base em uma abordagem jurídico-constitucional, doutrinária, jurisprudencial e empírica.

Demonstrou-se, inicialmente, que o fundamento das ações afirmativas está na própria Constituição Federal de 1988, que, ao lado da igualdade formal, reconhece a igualdade material como dever do Estado, impondo a implementação de medidas capazes de corrigir desigualdades históricas. O princípio da dignidade da pessoa humana e a proibição da discriminação completam o suporte jurídico das políticas de cotas.

No âmbito histórico e comparado, observou-se que o Brasil não se encontra isolado na adoção de ações afirmativas. Experiências semelhantes nos Estados Unidos, África do Sul e Índia reforçam a legitimidade dessas medidas como instrumentos de promoção da igualdade.

¹⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 95.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou a constitucionalidade das cotas raciais, destacando-se a ADPF 186, o RE 597.285 e a ADC 41, todos reafirmando a necessidade de políticas diferenciadas como forma de concretizar o princípio da isonomia substancial.

Os impactos das cotas revelaram avanços significativos no acesso de negros ao ensino superior, no fortalecimento da representatividade social e na inserção gradual em setores mais qualificados do mercado de trabalho.

Todavia, também se constatarem limitações importantes, como a permanência de desigualdades na educação básica, a resistência cultural sob o discurso da meritocracia e a persistência do racismo institucional.

Conclui-se que as cotas raciais são instrumentos imprescindíveis, mas não suficientes para a superação das desigualdades raciais. Elas precisam ser articuladas com políticas estruturais mais amplas, que envolvam desde a melhoria da educação básica até o combate ao racismo em todas as suas formas, inclusive no mercado de trabalho e nas diversas instituições da sociedade.

Portanto, as cotas raciais devem ser vistas como parte de um conjunto integrado de ações destinadas a promover a justiça social, a cidadania plena e a efetiva realização do projeto constitucional de uma sociedade livre, justa e solidária.

4- Bibliografia citada

BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

IBGE. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Brasília: IPEA, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1999.

PAIXÃO, Marcelo. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26 abr. 2012.

STF. Recurso Extraordinário (RE) 597.285, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 8 jun. 2017.

STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, Rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 8 jun. 2017.