

The cover image shows a large, white, modern building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background features a tall, modern building under a blue sky with scattered clouds. The entire scene is set against a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A briga das cotas com o tempo:
caducidade da revisão da política
de cotas nas universidades federais
do Brasil

The quotas struggle against time:
expiration of the revision of the
quota policy in Brazilian federal
universities

Walter Claudius Rothenburg

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA	20
FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....	22
Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese	
JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....	50
Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior	
O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIS NOS ESTADOS DE DIREITO	71
Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak	
POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA	87
Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda	
A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL	105
Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto	
VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS	125
Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz	
SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES.....	165
Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva	
O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA	183
Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero	

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	281
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....	283
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	310
Paulo de Martino Jannuzzi	
ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN	327
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	348
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	371
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO	392
Tháís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA..... 412

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....429

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....452

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....474

André Panno Beirão

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....493

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS..... 518

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL544

Rafaela Selem Moreira

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL 561

Marcelo de Trógi, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU576

David Eleazar Barra-Quispe

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction 630

Research methods..... 637

Results and discussion 637

1. Productivitas..... 638

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources 638

2 Technology..... 639

3 Technical guidance 639

4 Funding..... 640

5 Accountability 648

Reference 649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC 708

Suely de Fátima Ramos Silveira

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL 733

Walter Claudius Rothenburg

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE..... 748

Alberto Olivares

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)..... 781

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

A briga das cotas com o tempo: caducidade da revisão da política de cotas nas universidades federais do Brasil*

The quotas struggle against time: expiration of the revision of the quota policy in Brazilian federal universities

Walter Claudius Rothenburg**

Resumo

Pretende-se analisar a Lei 12.711/2012 (sobre cotas para o ingresso nas universidades federais aos estudantes de escolas públicas, dentre os quais pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas ou com deficiência), quanto à previsão de revisão dessa política no prazo de dez anos, que já escoou. Utilizam-se como base da análise o Direito Antidiscriminatório, a teoria das ações afirmativas, a categoria da vedação de retrocesso normativo e, mais amplamente, a interpretação constitucional, e como instrumental analítico a pesquisa bibliográfica, de legislação nacional e internacional e de jurisprudência. Resulta uma interpretação alinhada à Constituição brasileira, à legislação correlata e às normas internacionais pertinentes, que sustenta a perda de vigência da previsão de revisão da política de cotas no ensino superior público federal, assim como a invalidade de supressão ou enfraquecimento dessa política afirmativa. Dentre as diversas reflexões que o fim do prazo para a revisão da política de cotas nas universidades federais suscita, a contribuição específica e inédita deste artigo está na proposta de restrição à possibilidade dessa ou outra revisão, enfatizando-se o caráter permanente de medidas voltadas à superação da desigualdade e da discriminação. O texto dirige-se aos educadores e responsáveis pelas políticas públicas da educação superior no Brasil, tanto em âmbito legislativo quanto administrativo.

Palavras -chave: discriminação; igualdade; ações afirmativas; cotas; universidade.

Abstract

The aim of this article is to analyze brazilian Law 12.711/2012 (on quotas for admission to federal universities for public school students, including self-declared black, brown and indigenous people or with disabilities), regarding the forecast for reviewing this policy within the deadline of ten years, which has already expired. The basis for the analysis are Anti-Discrimination Law, the theory of affirmative action, the category of prohibition of normative retrogression and, more broadly, Constitutional interpretation. Bibliographical research, national and international legislation and jurisprudence

* Recebido em 22/12/2022
Aprovado em 05/01/2024

** Doutor pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direitos Fundamentais, Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito no PPG do Centro Universitário de Bauru. <https://orcid.org/0000-0003-3422-3846>.
E-mail: wcrburg@gmail.com.

are used as analytical instruments. The result is an interpretation in accordance with the Brazilian Constitution, related legislation and relevant international norms, which sustains the loss of validity of the prediction of revision of the policy of quotas in federal public higher education, as well as the invalidity of suppression or weakening of this affirmative policy. The deadline for reviewing the policy of quotas in federal universities raises several issues and the specific and unprecedented contribution of this article lies in the proposal to restrict the possibility of this or another review of the law, emphasizing the permanent character of measures aimed at overcoming inequality and discrimination. The text is intended for educators and those responsible for higher education public policies in Brazil, both at the legislative and administrative levels.

Keywords: discrimination; equality; affirmative actions; quotas; university.

1 Introdução

Passou uma aflição no dia 29 de agosto de 2022. A Lei 12.711/2012 havia estabelecido cotas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio aos estudantes que tenham frequentado integralmente escolas públicas e, dentre eles, estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência. Estava prevista, quanto ao ensino superior, no artigo 7º da Lei 12.711/2012, uma revisão “do programa especial para o acesso... de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Tal revisão deveria ocorrer “no prazo de dez anos” (a lei havia sido promulgada em 29 de agosto de 2012) – por isso a data da aflição.

A revisão não aconteceu, ainda bem, em parte por causa do clima político desfavorável num período em que as atenções voltaram-se às disputadas eleições para a presidência da república.

Este texto discute uma possível interpretação da validade da previsão legal de revisão das cotas nas universidades federais, no contexto das medidas de enfrentamento à discriminação racial (ações afirmativas).

Diremos que o prazo previsto não é um aspecto fundamental da lei de cotas nas universidades e que, de todo modo, esse prazo já escoou. Além disso, não houve o acompanhamento e a avaliação do programa, condições determinadas pela própria Lei 12.711/2012, não tendo sido levantados dados que fundamentassem a revisão.

Sustentaremos que as ações afirmativas em geral não são necessariamente temporárias (ainda que seja essa a tendência) e que as cotas no ensino superior atendem a comandos permanentes de nossa Constituição, estabelecidos como objetivos fundamentais da República, que apenas estão sendo paulatinamente alcançados.

Defenderemos a proibição do retrocesso da política instituída pela Lei 12.711/2012, tendo em vista que ela já vem apresentando resultados positivos, embora ainda esteja longe de cumprir sua meta, de modo que não há justificativa, na realidade social, para retroceder o nível alcançado.

Verificaremos que a Lei 12.711/2012 está em consonância com diversas outras normas vigentes no Brasil e, sobretudo, está sintonizada com a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância (que foi internalizada com força de norma constitucional), bem como com a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (que tem validade supralegal).

Foi feita uma análise da legislação brasileira e das normas internacionais correlatas, apoiada em pesquisa teórica de base bibliográfica e na jurisprudência. O método de exposição foi dedutivo, com o objetivo de sustentar a hipótese de que não é juridicamente viável um retrocesso na política de cotas no ensino superior público brasileiro.

2 A Lei 12.711/2012 e a revisão das cotas no ensino superior público

A previsão de revisão das cotas nas universidades federais no prazo de dez anos consta na Lei 12.711/2012 como um aspecto meramente secundário desse tratamento legislativo. Os pontos mais importantes dessa lei são seu objeto principal (o estabelecimento das cotas), o âmbito de sua aplicação (as universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio) e seus beneficiários (estudantes que tenham frequentado integralmente escolas públicas, inclusive pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência). Tais são os aspectos fundamentais para a perfeita compreensão e aplicação da lei.

O prazo é apenas um aspecto ancilar e específico, conforme aponta a topografia do dispositivo, que está situado ao final da lei, como um dos últimos de seus nove artigos. Não se trata, portanto, de um dispositivo indispensável, seja para a compreensão da lei, seja para sua aplicação. Eventual ineficácia, descumprimento ou invalidade do artigo 7º da Lei 12.711/2012 não compromete a proposta normativa, que é a instituição de uma política de cotas no ensino público superior em nível federal. Ademais, esse e o artigo seguinte são os únicos dispositivos da Lei 12.711/2012 que estão condicionados pelo tempo, com a previsão de um prazo determinado (e já escoado).

Por prever uma medida pontual e excepcional, o artigo 7º da Lei 12.711/2012 requer interpretação estrita. Ele estabelece claramente um prazo determinado, “de dez anos a contar da data de publicação desta Lei”. Isso significa, literalmente, que, desde a publicação da lei, em 29 de agosto de 2012, haveria um período de dez anos para discutir e, se assim fosse deliberado, proceder à revisão do programa de cotas no ensino superior federal. Esse prazo escoou sem que tivesse havido revisão. Assim, o artigo 7º da Lei 12.711/2012 já perdeu vigência e não pode mais ser aplicado.

Não prospera uma interpretação que, ao invés de concluir pelo encerramento do prazo, sugira abrir-se a possibilidade de revisão a partir dos dez anos da entrada em vigor da Lei 12.711/2012. Essa leitura, que propõe transformar um período determinado em um prazo indeterminado, não condiz com o texto do artigo 7º, que dispõe expressamente acerca da duração do período (“no prazo de dez anos”) e do início de sua contagem (“a contar da data de publicação desta Lei”). Dúvida alguma remanesce do ponto de vista gramatical.

Tendo sido prevista na Lei 12.711/2012 a possibilidade de revisão e sendo sempre polêmica a questão das ações afirmativas, não deixa de ser relevante a inação do Congresso Nacional, nestes dez anos, a propósito da revisão. O que deve significar a ausência de manifestação do Poder Legislativo durante esse generoso prazo? É certo que a Lei 12.711/2012 entrou normalmente em vigor e veio a ser aplicada efetivamente desde então. Como se deve entender a omissão do Congresso Nacional em relação à revisão? Sendo o Congresso Nacional um órgão de soberania (“Poder”) com feição preponderantemente política, uma interpretação lógica do artigo 7º da Lei 12.711/2012 autoriza atribuir à falta de revisão nesse período uma óbvia resposta negativa: a revisão foi considerada descabida ou, no mínimo, inoportuna. A longa duração do período estabelecido (dez anos) reforça a ampla possibilidade e, por outro lado, a opção do Parlamento por não proceder à revisão legislativa.

O esquema normativo da Lei 12.711/2012 estabelece, como regra geral, um programa de cotas para as universidades federais e prevê, excepcional e secundariamente, um prazo de dez anos para sua revisão. Não devemos subverter esse esquema e transformar a exceção na regra. Por isso, haja vista que a revisão decenal não aconteceu, o artigo 7º deixou definitivamente de vigor e não se pode pretender que as cotas, tais como desenhadas na Lei 12.711/2012, estejam permanentemente sujeitas a uma revisão extraordinária, o que lhes conferiria uma instabilidade incompatível com a implementação dessa política pública. Afinal, as universidades federais precisam ajustar-se às cotas (o artigo 8º da lei determina que elas “deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto

nesta Lei”), não apenas quanto ao ingresso dos estudantes, mas também quanto às condições adequadas de acolhimento, para assegurar a permanência e o rendimento dos discentes.

Claro que a Lei 12.711/2012 não é imutável, nem determinado programa de cotas é irrevisível, mas a possibilidade de revisão legislativa¹ – seja geral, seja pontual – haverá de ser eventual, a ser prevista por deliberação do Congresso Nacional (o acionamento de medida provisória pelo Presidente da República, ainda que possível, subtrairia a legitimidade democrática conferida pela discussão parlamentar e, de todo modo, haveria de lastrear-se nos pressupostos constitucionais de relevância e – sobretudo – urgência²).

Mesmo que estivesse dentro do prazo de dez anos, a revisão prevista no artigo 7º da Lei 12.711/2012 precisaria ter atendido uma condição expressa no artigo anterior, que dispõe:

O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Atribuiu-se ao Poder Executivo federal a incumbência de acompanhar e avaliar o programa de cotas nas universidades federais.

Não houve, contudo, acompanhamento e avaliação adequados e, portanto, não há dados que justifiquem a revisão. Embora tenha sido editado o Decreto 7.824/2012 e tenha sido instituído o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, que deveria elaborar um relatório anual, “tais relatórios não foram produzidos”.³ Assim, não há nem condição normativa, nem base oficial para a revisão.

A redação original do artigo 7º da Lei 12.711/2012 havia sofrido uma alteração pontual, promovida pela Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016, e se poderia cogitar de o prazo de dez anos voltar a ser contado a partir da publicação da última lei, encerrando-se então somente ao final de 2026. Contudo, essa leitura não se sustenta, pois a lei posterior teve outro objeto e não modificou o regramento da revisão. O que houve de relevante foi um acréscimo e uma supressão. Incluiu-se, felizmente, a referência às pessoas com deficiência entre os beneficiários da política pública, e excluiu-se a atribuição expressa do acompanhamento e da avaliação do programa de cotas ao Poder Executivo. Comparem-se as versões (em que destacamos as mudanças de conteúdo):

- redação original da Lei 12.711/2012:

Art. 7º **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.

- redação alterada pela Lei 13.409/2016:

Art. 7º 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.

A competência para proceder à revisão deixou de ser atribuída expressamente ao Poder Executivo, mas não deixou de ser condicionada ao prazo e ao acompanhamento e avaliação do programa de cotas (atividades, estas sim, atribuídas com exclusividade ao Poder Executivo federal, nos termos do artigo 6º).

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 448.

² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 71-72.

³ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*. RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. p. 20.

Percebe-se que a alteração legislativa não interferiu no sentido geral da norma e ocorreu quando a Lei 12.711/2012 estava em plena vigência. Por conseguinte, não tem cabimento pretender que a Lei 13.409/2016 tenha inaugurado uma nova contagem do prazo decenal. Essa interpretação esdrúxula contraria o sentido original e constante da Lei 12.711/2012.

3 Ações afirmativas e sua permanência

A Lei 12.711/2012 estabelece uma modalidade de ação afirmativa, sob forma de cotas sociais e étnicas no ensino superior público federal aos estudantes que frequentaram o ensino médio em escola pública, com vagas proporcionais a estudantes pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência.

Sob o aspecto conceitual, ações afirmativas não são necessariamente temporárias nem sua duração tem de ser curta. Veja-se uma definição em que não há referência à duração:

um conjunto de políticas pública e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.⁴

Embora haja uma forte tendência a considerar a transitoriedade uma característica das ações afirmativas em geral, não se trata de um elemento indispensável. Será o regime jurídico atribuído a determinada política afirmativa que optará pela temporariedade e, nesse caso, estabelecerá qual a duração.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas (1965) – que foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 23/1967 e promulgada pelo Decreto 65.810/1969 –, dispõe, em termos propositivos:

Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. (artigo II.2).

Tais “medidas especiais e concretas” não estão condicionadas a um prazo e sim a uma meta: “Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos em razão dos quais foram tomadas.”⁵

Mais recente e atualizada, a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, da Organização dos Estados Americanos (2013) – aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 1/2021 e promulgada pelo Decreto 10.932/2022 –, mantém a vinculação das ações afirmativas à consecução de seus objetivos antidiscriminatórios:

As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos. (artigo 1.5).

O que se verifica é muito mais uma preocupação com a persistência da discriminação do que com a duração das medidas afirmativas. Estas deixarão de legitimar-se quando (e se) a discriminação for superada, não simplesmente pelo transcurso do tempo.

⁴ GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 215.

A esse respeito, a Constituição brasileira estabelece, no artigo 3º, como objetivos fundamentais (permanentes) da República, por exemplo, a construção de uma sociedade justa e solidária, a redução das desigualdades sociais – que também está prevista como princípio da ordem econômica no artigo 170, VII – e a vedação de discriminações. Percebe-se uma tendencial duração indefinida de medidas voltadas a tais objetivos, enquanto permanecerem as desigualdades e discriminações que marcam nossa realidade tão profundamente, em caráter estrutural.⁶ Com efeito, os comandos constitucionais relacionados à superação da desigualdade e da discriminação apresentam-se, juridicamente, como normas de vocação permanente, programáticas não no sentido de uma (falsa) baixa densidade normativa, mas no sentido de instituírem objetivos cogentes.⁷

Nestes primeiros dez anos, a Lei 12.711/2012 vem cumprindo seus objetivos, sendo que “os ganhos de renda e na qualidade da formação dos alunos cotistas supera [sic] a perda daqueles que não foram selecionados no processo seletivo em uma universidade federal”.⁸ Num país de enormes contrastes socioeconômicos, em que as pessoas partem de situações muito díspares, a oferta de oportunidades educacionais proporciona condições de inserção e estabilidade, sendo que, “para aqueles que nascem em famílias de baixa renda, a educação representa um dos melhores caminhos para a mobilidade social”.⁹

Não é apenas a discriminação social e étnica que se combate com a Lei de Cotas, visto que os diversos impactos discriminatórios se entrecruzam em interseccionalidade, amplificando as diferentes desigualdades e revelando especificidades de cada fator de discriminação.¹⁰ Em termos de discriminação de gênero¹¹, um “estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que a cada 1 ponto percentual a mais na taxa de desemprego, as mulheres negras sofrem, em média, aumento de 1,5 ponto percentual”.¹² A política afirmativa no ensino superior repercute, assim, no enfrentamento à discriminação de gênero – e, no geral, às discriminações em função da orientação sexual –, correspondendo à meta constitucional de superação das desigualdades e efetivação da igualdade.

Os mecanismos jurídicos de combate à discriminação costumam apresentar permanência. Isso é mais evidente quando haja previsão em normas constitucionais, como no Brasil. Veja-se que o enfrentamento de “qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” está compreendido nos objetivos fundamentais da República. Mesmo a tradicional linguagem repressiva do Direito, revelada pela lei punitiva (prevista especificamente no art. 5º, XLI, da Constituição: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”), nada tem de transitória. Trata-se, tal como as ações afirmativas, de uma preocupação jurídica permanente.

Condições de ensino justas e equivalentes para as pessoas negras no Brasil, especialmente no ensino superior, devem ser buscadas efetivamente. Todavia, a perspectiva de cumprimento (esgotamento) dessa meta fundamental simplesmente não está no horizonte. Por mais que existam esforços e sejam eles bem sucedidos, ainda há muito a ser feito para a construção da igualdade, de modo que as medidas antidiscriminatórias precisam ser mantidas enquanto persistirem as causas.

⁶ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 466-470.

⁷ DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 222-224.

⁸ FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

⁹ FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

¹⁰ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 412-415.

¹¹ VAZ, Livia Sant’Anna. Eu, mulher negra, não sou sujeito universal! *Jota*, São Paulo, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/eu-mulher-negra-nao-sou-sujeito-universal-12082020>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹² SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

Portanto, a necessária constância do combate à desigualdade e à discriminação, como objetivos da República brasileira, reclamam tanto a permanência das políticas afirmativas, quanto a caducidade do prazo revisional do artigo 7º da Lei 12.711/2012.

A perspectiva de manutenção dos esforços para a superação das desigualdades, em alinhamento com os objetivos constitucionais, é percebida no Parlamento brasileiro. Dentre os diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre cotas¹³, há os que pretendem retirar o caráter temporário do programa de cotas no ensino superior público federal, com a “transformação da Lei de Cotas em política permanente no país”.¹⁴

4 Vedação de retrocesso

Ligada a objetivos constitucionais permanentes, a Lei 12.711/2012 precisa estar continuamente submetida a um teste de efetividade, ou seja, importa verificar a realidade discriminatória e o eventual sucesso, na prática, das ações afirmativas propostas: “[p]olíticas públicas só podem ser bem sucedidas na medida em que estejam baseadas em pesquisas empíricas sobre o aspecto da realidade a ser atacado por elas”.¹⁵

É certo que o programa de cotas no ensino superior público federal da Lei 12.711/2012 constitui uma experiência exitosa até aqui, tendo apresentado resultados favoráveis. Não há razão de fato que justifique o abandono da iniciativa, por meio de uma revisão simplesmente revocatória.

Por outro lado, a experiência ainda é tímida e seus resultados são parciais, num contexto de desigualdades gritantes e discriminação crônica. O objetivo da Lei de Cotas está sendo buscado e não é hora de rever o que se vê ainda insuficiente. Ademais, a revisão não poderia enfraquecer o projeto de inclusão social, sob pena de caracterizar-se, paradoxalmente, um episódio de discriminação. A partir do momento em que se percebe a realidade altamente discriminatória e se formulam políticas de combate às desigualdades, como ocorreu com a Lei 12.711/2012, propostas injustificadas de cessação desse enfrentamento ou mesmo de obstáculo a seu aprimoramento constituem manifestação da própria discriminação que se visa combater: um racismo contra o antirracismo.

Informações acerca da política de cotas no ensino superior público brasileiro revela, a um tempo, o que já se obtém e o tanto que está para ser alcançado:

Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes oriundos do ensino médio em escolas públicas nas instituições federais de ensino superior passou de 55,4% para 63,6% (crescimento de 15%), ao passo que a participação de estudantes pardos, pretos e indígenas egressos de escolas públicas passou de 27,7% para 38,4% (aumento de 39%).¹⁶

Dados mais recentes indicam que a proporção de matrículas de alunos oriundos de escolas públicas cresceu 10% (uma variação de 18% em relação à média das matrículas desse grupo); a de alunos pretos, pardos e indígenas oriundos de escolas públicas cresceu 7% (variação de 29%) e a de alunos pretos, pardos e indígenas de baixa renda oriundos de escolas públicas cresceu 2% (variação de 34%).¹⁷

¹³ Em: <https://fpabramo.org.br/2022/05/11/camara-dos-deputados-lei-de-cotas-na-comissao-de-educacao-uma-batalha-decisiva/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁴ SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁵ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 588.

¹⁶ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*. RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, pp. 11-35, jan./mar. 2021. p. 17.

¹⁷ MACHADO, Cecília. Os dez anos da lei de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

Um levantamento do Consórcio de Acompanhamento das Ações Afirmativas (CAA) indica que, em 2002, o percentual de matrículas de jovens cotistas pretos, pardos e indígenas era de 31% e passou para 52% em 2021.¹⁸

É perceptível, pois, o êxito da Lei 12.711/2012, a afastar a razoabilidade de sua revisão para pior. Não se pode mais reservar o espaço universitário às “elites embranquecidas” e, desse modo, reproduzir a dominação que acontece por meio da influência na formulação das políticas e na distribuição dos recursos, haja vista que “a universidade é o corredor pelo qual se tem de passar para chegar aos escritórios onde se decide o destino desses mesmos recursos”.¹⁹

Contudo,

em 2018 ainda persistia uma taxa de analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais de idade) entre os negros (9,1%) que superava em 2,3 vezes a taxa de analfabetismo entre brancos (3,9%). [...] entre os brancos de 18 a 24 anos que estudam, quase 80% estão matriculados no ensino superior, proporção que é de apenas 55,6% no caso dos estudantes negros.²⁰

O programa de cotas no ensino superior público federal ainda está se afirmando, seus objetivos começam a ser alcançados e a única revisão admissível é de aprimoramento.

Já se apresentam alguns desenvolvimentos e propostas para aperfeiçoar o programa. No âmbito do Poder Legislativo, vimos que a Lei 13.409/2016 incluiu as pessoas com deficiência entre os cotistas. No âmbito do Poder Executivo, a Portaria Normativa nº 4/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, regulamentou “o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais”, e a Portaria Normativa nº 13/2016, do Ministério da Educação, recomenda às instituições federais de ensino superior que proponham a inclusão de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação²¹. Os esforços devem orientar-se para a otimização da inclusão, devendo ser esse o norte de uma eventual revisão da Lei 12.711/2012.²²

Consequência altamente positiva do programa de cotas no ensino superior público federal é seu efeito indutor. A Lei 12.711/2012 estimula a realização de experiências semelhantes em instituições públicas de outras esferas da federação, como aconteceu, a partir de 2017, com a tradicional Universidade de São Paulo (USP) e com a Universidade de Campinas (UNICAMP).²³ Seria oportuno – ou talvez até mandatório, em face da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e do Estatuto da Igualdade Racial²⁴ – criar estímulos para que as instituições de ensino superior privadas adotem programas de cotas.

¹⁸ CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

¹⁹ SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021. p. 323.

²⁰ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 19.

²¹ A Portaria Normativa MEC nº 3, de 2016, chegou a ser revogada pela Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020, mas que foi tornada sem efeito pela Portaria nº 559, de 22 de junho de 2020. Por uma “lei específica [de cotas] para a pós-graduação”: CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

²² Sobre a revisibilidade ampla da Lei 12.711/2012 e contra a possibilidade de intervenção judicial: VALLE, Vanice. ADI 7.184 e a revisão da política de cotas. *Boletim de Notícias Conjur*, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/interesse-publico-adi-7184-revisao-politica-cotas>. Acesso em: 22 dez. 2022.

²³ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 17-18.

²⁴ VAZ, Livia Sant’Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 192-194.

Espera-se, assim, um desenvolvimento do programa de cotas a partir da Lei 12.711/2012, nunca uma regressão. Então, ainda que esse desenvolvimento não aconteça, impõe-se, em paralelo, outra perspectiva jurídica, menos pretensiosa porém mais concreta: a invalidade de uma política legislativa de retrocesso, que promovesse uma revisão enfraquecedora ou supressora do programa instituído. Os comandos jurídicos – constitucionais, legais, internacionais – relativos à inclusão e ao enfrentamento da desigualdade e da discriminação, ao tempo em que cobram a existência e o aprimoramento de medidas afirmativas²⁵, vedam a retrogradação daquelas já previstas, por mínimas que sejam. Por conseguinte, a revisão da Lei 12.711/2012 não toleraria o retrocesso do programa de cotas no ensino superior público federal. O mal jurídico de que poderia padecer uma lei de cotas é não atingir sua meta e, assim, caracterizar o trânsito para a inconstitucionalidade por proteção insuficiente; o enfraquecimento ou supressão do programa já instituído caracterizaria uma inconstitucionalidade evidente.

A propósito, foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.184-DF, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, em que se pedia interpretação conforme a Constituição do artigo 7º da Lei 12.711/2012, para que

o ato revisor seja limitado apenas às melhorias que porventura possam ser incorporadas à Lei nº 12.711/2012, sendo declarada inconstitucional determinada exegese no sentido de permitir qualquer tipo de retrocesso no âmbito da política de cotas; e que o alcance da palavra ‘revisão’ apenas aponte para a diretriz do aperfeiçoamento da ação estatal referente à política de cotas, e não da sua extinção, suspensão ou diminuição de eficácia concreta.

O mérito não chegou a ser enfrentado, pois foi negado seguimento à ação direta em 01/07/2022, por ter sido considerada uma tentativa de controle preventivo de constitucionalidade, que não é admitido no sistema brasileiro, em princípio.²⁶

5 O Direito interno e internacional a favor da política de cotas

A revisão da Lei 12.711/2012, se viesse a enfraquecer o programa de cotas no ensino superior público federal, colocar-se-ia em contradição com outras normas vigentes no Brasil (além dos dispositivos da Constituição da República), assim como com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Isso representa uma grave incoerência normativa, numa análise da legislação em perspectiva horizontal.

Ao lado da Lei de Cotas no ensino público superior federal, há a Lei 12.990/2014, que

[r]eserva 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.

Ambas as leis de cotas (no ensino e no serviço públicos) foram validadas pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 2012, pela improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186-DF – entendimento reforçado no Recurso Extraordinário 597.285-RS – e, em 2017, pela procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41-DF.

Está em vigor, também, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que, quanto à educação, dispõe genericamente no artigo 15: “O poder público adotará programas de ação afirmativa.”

Mais especificamente, o Plano Nacional de Educação, estabelecido na Lei 13.005/2014, prevê a seguinte Meta 12 (até 2024):

²⁵ DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013. p. 277.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 1390.

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Uma das estratégias (12.9) consiste justamente em “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei”. Todavia, enquanto a população branca atingiu essa meta em 2018 (36,1%), para a população negra ela era de apenas 18,3%: “Uma clara evidência de que a missão dos programas de reserva de vagas universitárias ainda não está cumprida e que deve ser renovada em 2022”.²⁷

Uma revisão mitigadora do programa de cotas no ensino superior público federal coloca-se em contradição com diversas outras normas em vigor no país e vai de encontro ao sentido da densificação das normas da Constituição que determinam a supressão das desigualdades e a eliminação das discriminações.

No âmbito do Direito Internacional, o Brasil adotou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância com força de norma constitucional, nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição.²⁸ A Convenção Interamericana dispõe expressamente no art. 6º:

Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção; entre elas políticas de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet.

O descumprimento desse dever normativo de dimensão internacional caracteriza uma infração jurídica passível de controle de convencionalidade, tanto perante organismos do sistema interamericano (Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos) – “controle de convencionalidade de matriz internacional” –, quanto perante o sistema interno (nacional) de justiça – “controle de convencionalidade de matriz nacional” –, haja vista que os operadores do Direito no Brasil também devem realizar, em concreto, o exame de compatibilidade dos atos internos com as normas de Direito Internacional.²⁹

As normas de origem internacional, da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, instituíram, no âmbito do Direito interno brasileiro, um novo parâmetro de aferição da constitucionalidade, a partir do bloco de constitucionalidade formado pela interação de normas da Constituição e normas internacionais de direitos humanos internalizadas à maneira de emendas constitucionais.³⁰ Tendo em vista que o programa de cotas da Lei 12.711/2012 alinha-se perfeitamente à Convenção Interamericana, uma revisão que enfraquecesse ou abandonasse tal programa violaria o bloco de constitucionalidade, além de afrontar o compromisso internacional assumidos pelo Brasil.

Mesmo no plano infraconstitucional, o Direito Internacional fornece um padrão de validade normativa, dado pela Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Internalizada ordinariamente em 1969, essa Convenção não poderia ter atendido às exigências formais do artigo 5º, § 3º, da Constituição brasileira, mas ostenta uma posição de supralegalidade, conforme reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1/SP em 03/12/2008. Como a Lei 12.711/2012 também está alinhada à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, uma revisão amesquinhadora daquele

²⁷ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 19.

²⁸ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 423.

²⁹ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 630-631.

³⁰ VAZ, Livia Sant’Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 141-142.

programa de cotas redundaria num conflito de legalidade interna (invalidez da revisão em face da Convenção internalizada), além da inconveniência que poderia ser apurada perante o sistema internacional de proteção de direitos humanos.

A afronta ao programa normativo da Lei 12.711/2012, na hipótese de uma revisão que amesquinhasse a política de cotas no ensino superior público federal, redundaria, assim, numa ilicitude de tripla dimensão. No plano constitucional (interno), tendo como parâmetro de validade a Constituição brasileira, significaria uma inconstitucionalidade. No plano internacional, tendo como parâmetro de validade a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, assim como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, significaria uma inconveniência (além de inconstitucionalidade, internamente, haja vista que a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância foi internalizada na forma de norma constitucional); no plano interno, tendo como parâmetro a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecida com posição supralegal, significaria uma ilegalidade qualificada.

6 Considerações finais

Verifica-se que a revisão do programa de cotas no ensino superior público federal, prevista no artigo 7º da Lei 12.711/2012, é extemporânea, pois o prazo decenal, estabelecido originalmente e de modo pontual, já escoou.

A política de cotas nas universidades, como modalidade de ação afirmativa, corresponde aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – de construção de uma sociedade justa e solidária, redução das desigualdades sociais e vedação de discriminações –, os quais são comandos permanentes e se justificam enquanto estiverem presentes as causas dessas injustiças, que são gritantes e crônicas no Brasil.

O enfrentamento da desigualdade e da discriminação, determinados com foros de permanência pela Constituição brasileira e por normas de Direito Internacional, não tolera a supressão ou o enfraquecimento das medidas já adotadas, que poderiam ser trazidos por uma revisão da Lei 12.711/2012.

O complexo jurídico formado por normas da Constituição, por outras normas do ordenamento jurídico nacional, pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial reforça a validade da política de cotas no ensino público superior federal, em especial para estudantes oriundos de escolas públicas e autodeclarados pretos, pardos e indígenas, ou pessoas com deficiência, e blinda tal política pública em face de retrocesso normativo.

Referências

BRASIL. Decreto Legislativo nº 1 de 18 de fevereiro de 2021. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 fev. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/DLG-1-2021.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 23 de 21 de junho de 1967*. Aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2106 (xx) da Assembleia-Geral

das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 21 jun. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-23-21-junho-1967-346759-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Imprensa Nacional, Brasília, DF, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 out. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 dez. 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação declaratória de constitucionalidade sobre cotas para negros no serviço público federal*. Ação declaratória de constitucionalidade nº 41/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 8 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade para impedir o retrocesso no âmbito da política de cotas no ensino público superior federal*. Ação direta de inconstitucionalidade nº 7.184/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. 1º de julho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6427933>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra cotas étnico-raciais em instituições públicas de ensino superior*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 186/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário contra cotas étnico-raciais no ensino superior*. Recurso Extraordinário nº 597.285/RS. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 9 de maio de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário sobre a ilicitude da prisão civil do depositário infiel*. Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021.

DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MACHADO, Cecília. Os dez anos da lei de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

VALLE, Vanice. ADI 7.184 e a revisão da política de cotas. *Boletim de Notícias Conjur*, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/interesse-publico-adi-7184-revisao-politica-cotas>. Acesso em: 22 dez. 2022.

VAZ, Livia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022.

VAZ, Livia Sant'Anna. Eu, mulher negra, não sou sujeito universal! *Jota*, São Paulo, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/eu-mulher-negra-nao-sou-sujeito-universal-12082020>. Acesso em: 31 ago. 2022.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.