

Lei de Cotas no Ensino Superior: Uma Década de Produção Científica no Brasil (2012–2022)

Rafael Souza e Silva

ra_souza@id.uff.br

UFF

Resumo: Este artigo realiza uma revisão da produção científica brasileira sobre a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, no período de 2012 ao primeiro semestre de 2022. O objetivo é mapear os principais resultados acadêmicos e debates produzidos ao longo da primeira década de vigência da política, organizando-os em cinco eixos temáticos: democratização do acesso, permanência e políticas de apoio, desempenho acadêmico, identidade e subjetividades, e desdobramentos jurídicos e institucionais. A partir da análise de 203 estudos, a pesquisa identifica avanços significativos na inclusão de grupos historicamente marginalizados no ensino superior público, bem como desafios persistentes relacionados à permanência e ao enfrentamento do racismo institucional. Os resultados revelam que, embora a Lei de Cotas tenha promovido mudanças quantitativas e simbólicas nas universidades, sua efetividade depende da articulação com políticas de apoio e da consolidação de mecanismos institucionais de regulação. O estudo conclui que a manutenção e o aprimoramento da política são essenciais para a construção de um ensino superior mais equitativo, plural e comprometido com a justiça social no Brasil.

Palavras Chave: Lei de Cotas - ensino superior - ações Afirmativas - inclusão social - políticas públicas

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo, fruto da minha pesquisa de mestrado, tem como objetivo revisar a produção científica brasileira sobre a Lei de Cotas entre 2012 e primeiro semestre de 2022, organizando os principais resultados e contribuições acadêmicas em cinco eixos temáticos: democratização do acesso, permanência e políticas de apoio, desempenho acadêmico, identidade e subjetividades, e desdobramentos legais e institucionais. Busca-se, assim, compreender o estado atual da pesquisa sobre o tema, refletir sobre seus avanços e limites, e apontar lacunas que ainda precisam ser exploradas para o aperfeiçoamento dessa política pública.

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, foi uma resposta política e social à histórica desigualdade de acesso ao ensino superior público no Brasil. Com foco na inclusão de estudantes de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, a medida teve impactos significativos ao longo de sua primeira década, sendo considerada por muitos autores como uma das mais relevantes ações afirmativas do país. Conforme destaca Santos (2018), essa política visa a “reparar desigualdades estruturais acumuladas historicamente, especialmente em relação à população negra e pobre”.

O ingresso desses novos perfis de estudantes nas universidades públicas transformou não apenas a composição social das instituições, mas também o debate sobre mérito, inclusão e justiça social. A noção tradicional de meritocracia passou a ser problematizada a partir da constatação de que o ponto de partida de muitos estudantes não é o mesmo, sendo a equidade uma condição fundamental para se alcançar a verdadeira igualdade de oportunidades (ALMEIDA, 2017). A presença ampliada de estudantes cotistas também gerou um movimento de reconfiguração simbólica e cultural dentro das universidades, exigindo o reconhecimento da diversidade e o enfrentamento de práticas discriminatórias ainda persistentes no ambiente acadêmico (GOMES, 2015).

Desde a implementação da Lei, a academia brasileira passou a produzir uma quantidade expressiva de estudos sobre seus efeitos, desafios e conquistas. Essa produção científica contempla diversas abordagens: análises quantitativas sobre desempenho e evasão, investigações qualitativas sobre a experiência subjetiva dos cotistas, além de estudos sobre a operacionalização institucional da política. Como apontam Ferreira e Oliveira (2017), a consolidação da Lei de Cotas impulsionou o surgimento de novos objetos de pesquisa e favoreceu o debate interdisciplinar sobre inclusão, equidade e justiça social no ensino superior.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A literatura acadêmica brasileira sobre a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) tem crescido consideravelmente desde sua implementação, refletindo os diversos impactos dessa política pública no sistema de ensino superior. A produção científica entre 2012 e primeiro semestre de 2022 evidencia uma multiplicidade de enfoques, metodologias e perspectivas, que variam desde análises estatísticas sobre desempenho acadêmico até investigações qualitativas sobre identidade, pertencimento e práticas institucionais.

Em termos gerais, a maior parte dos estudos revisados reconhece a Lei de Cotas como uma ferramenta de correção de desigualdades históricas. Segundo Almeida (2017), a política representa um avanço civilizatório ao estabelecer critérios que favorecem o ingresso de grupos tradicionalmente excluídos do ensino superior, como negros, indígenas, pessoas com

deficiência e estudantes de baixa renda oriundos da escola pública. Da mesma forma, Frigotto (2015) ressalta que as ações afirmativas desafiam o mito da meritocracia e expõem as assimetrias estruturais presentes na sociedade brasileira.

A revisão da literatura também evidencia que os estudos podem ser organizados em cinco eixos principais: democratização do acesso; permanência e políticas de apoio; desempenho acadêmico dos cotistas; identidade, subjetividade e racismo institucional; e desdobramentos jurídicos e institucionais. Essa categorização é similar à utilizada por autores como Ferreira e Oliveira (2017) e Senkevics et al. (2019), que apontam a necessidade de se compreender a Lei de Cotas para além de seus efeitos imediatos, observando também seus impactos estruturais.

Dentro do eixo da democratização do acesso, diversos estudos, como os de Ristoff (2014) e Santos (2018), apontam para a significativa mudança no perfil sociodemográfico dos estudantes do ensino superior público federal após a promulgação da Lei. A presença ampliada de estudantes negros e pobres nas universidades tem sido interpretada não apenas como resultado quantitativo, mas também como mudança simbólica no espaço acadêmico, historicamente elitizado.

Outro grupo de pesquisas concentra-se na permanência dos estudantes cotistas, apontando os principais entraves enfrentados após o ingresso. De acordo com Lima (2020) e Oliveira (2016), a ausência de políticas estruturadas de assistência estudantil compromete seriamente a trajetória acadêmica dos cotistas, o que evidencia a necessidade de ações integradas entre acesso e permanência. Nesse sentido, o PNAES aparece como peça central, embora ainda com limitações orçamentárias e administrativas.

O desempenho acadêmico dos cotistas é tema de intenso debate, com dados que desconstroem a ideia de que as cotas rebaixam a qualidade do ensino. Ferreira e Oliveira (2017) demonstram, por meio de análises estatísticas, que o desempenho dos cotistas é, em muitos cursos, equivalente ou superior ao dos não cotistas, especialmente quando consideradas variáveis como apoio institucional e tempo de adaptação.

Com isso, há uma forte produção que discute as experiências subjetivas dos cotistas, com destaque para os estudos de Gomes (2015) e Silva (2020). Esses trabalhos evidenciam a convivência entre reconhecimento e estigmatização, revelando os efeitos simbólicos da presença de estudantes cotistas nos espaços universitários e o racismo institucional ainda presente nas relações acadêmicas.

A literatura jurídica e institucional tem se debruçado sobre as controvérsias em torno da autodeclaração racial, da atuação das comissões de heteroidentificação e da constitucionalidade da política. Moura (2019), Costa (2021) e Vieira (2022) abordam os desafios legais e administrativos, destacando a importância de mecanismos de regulação e de fiscalização para a efetividade da Lei.

Dessa forma, a revisão da literatura demonstra não apenas os avanços produzidos pela política de cotas, mas também os limites e desafios ainda enfrentados em sua implementação, reafirmando a importância de sua manutenção e aperfeiçoamento como instrumento de justiça social e equidade racial no ensino superior brasileiro.

3. METODOLOGIA

A presente revisão é de natureza integrativa, permitindo o levantamento, a organização e a análise de estudos com distintas abordagens metodológicas. Essa modalidade de revisão é particularmente adequada para mapear o conhecimento produzido sobre uma política pública complexa como a Lei de Cotas, pois possibilita reunir evidências empíricas e reflexões teóricas de diferentes campos disciplinares. De acordo com Mendes, Silveira e Galvão (2008), a revisão integrativa permite “a síntese do conhecimento e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos significativos na prática”.

Foram considerados, para compor o corpus analítico, 203 trabalhos acadêmicos, incluindo artigos científicos publicados em periódicos indexados, dissertações de mestrado e teses de doutorado. A busca foi realizada em bases acadêmicas amplamente reconhecidas, como SciELO, Google Scholar e o Portal de Periódicos da CAPES, utilizando palavras-chave como “Lei de Cotas”, “ações afirmativas”, “ensino superior” e “inclusão educacional”. Os critérios de inclusão adotados foram: foco explícito na Lei nº 12.711/2012; pertinência temática e metodológica ao objetivo da revisão; ano de publicação entre 2012 e primeiro semestre de 2022, conforme distribuição da tabela 1:

Tabela 1: Publicações sobre a lei de cotas entre 2012 e 2022

ANO	PUBLICAÇÕES
2012	2
2013	4
2014	14
2015	21
2016	26
2017	22
2018	29
2019	38
2020	21
2021	22
2022	4
TOTAL	203

Fonte: Próprio autor

A classificação dos estudos seguiu uma abordagem temática. Os textos foram agrupados em cinco eixos analíticos principais: acesso ao ensino superior, permanência e políticas de apoio, desempenho acadêmico, identidade e subjetividade, e desdobramentos jurídicos e institucionais. Essa categorização foi construída a partir da leitura dos resumos, e em muitos casos, da leitura integral dos textos, respeitando-se a diversidade metodológica dos

estudos. Essa estratégia permitiu identificar não apenas as tendências predominantes na literatura, mas também as lacunas existentes, conforme recomendado por Souza, Silva e Carvalho (2010), que defendem que uma boa revisão integrativa deve contribuir para a sistematização crítica do estado da arte de um campo de pesquisa.

Sendo assim, foi realizado um mapeamento preliminar da distribuição temporal e institucional dos estudos, a fim de verificar sua evolução ao longo da década e as universidades e programas de pós-graduação com maior produção sobre o tema. Tal análise auxilia na identificação de redes de pesquisa e no reconhecimento das instituições que mais contribuíram para o desenvolvimento acadêmico da discussão sobre cotas raciais e sociais no Brasil.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Democratização do acesso

A ampliação do acesso ao ensino superior público é apontada por quase todos os estudos revisados como a principal conquista da Lei nº 12.711/2012. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), corroborados por análises como as de Ristoff (2014), revelam um crescimento expressivo na matrícula de estudantes negros, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e oriundos de escolas públicas. Tal mudança alterou significativamente o perfil sociodemográfico dos cursos de graduação, tornando-os mais representativos da população brasileira.

A presença desses novos sujeitos nas universidades públicas carrega consigo um valor simbólico considerável, pois rompe com a lógica histórica de exclusão e elitização do ensino superior. Como observa Santos (2018), a inclusão de grupos historicamente marginalizados tensiona estruturas institucionais ainda excludentes, promovendo o questionamento de discursos meritocráticos cristalizados. Essa reconfiguração do corpo discente representa não apenas um avanço estatístico, mas também cultural e político.

No entanto, essa democratização do acesso não ocorreu de forma homogênea no território nacional. Estudos como os de Guimarães e Alves (2020) apontam para desigualdades regionais e institucionais significativas. Em algumas universidades, houve resistência à implementação da política, com interpretações restritivas da legislação, o que gerou distorções nos resultados esperados e impôs barreiras adicionais aos beneficiários da ação afirmativa.

4.2 Permanência e políticas de apoio

Apesar dos avanços na ampliação do acesso, a permanência dos estudantes cotistas no ensino superior público ainda enfrenta inúmeros desafios. As condições materiais precárias, a ausência de políticas de acolhimento e o racismo institucional são fatores amplamente citados como causas da evasão e do baixo rendimento de parte desses estudantes. Conforme destaca Almeida (2017), “o ingresso é apenas a primeira etapa de um processo que exige suporte integral para garantir o sucesso acadêmico.”

Pesquisas realizadas por Lima (2020) e Oliveira (2016) confirmam que a ausência de políticas integradas de assistência estudantil tem contribuído para o agravamento das

desigualdades dentro das instituições. O PNAES (Plano Nacional de Assistência Estudantil), embora existente, ainda é insuficiente em muitas universidades, com limitações orçamentárias que afetam diretamente as possibilidades de permanência com dignidade dos estudantes cotistas.

Nesse contexto, Frigotto (2015) argumenta que a efetividade das ações afirmativas depende de um conjunto articulado de medidas institucionais, que envolvam desde apoio financeiro até acompanhamento acadêmico e psicológico. A valorização das especificidades culturais e sociais dos estudantes oriundos das classes populares é essencial para a construção de um ambiente universitário verdadeiramente inclusivo, que não apenas tolere a diferença, mas que a reconheça como elemento constitutivo da excelência acadêmica.

4.3 Desempenho acadêmico

Uma das críticas mais recorrentes dirigidas à Lei de Cotas é a de que ela comprometeria a qualidade do ensino superior ao admitir estudantes com desempenho inferior. Contudo, essa suposição não encontra respaldo nos estudos revisados. Ao contrário, diversas pesquisas apontam que os estudantes cotistas apresentam desempenho acadêmico semelhante ou até superior ao dos ingressantes pela ampla concorrência, especialmente após o período de adaptação ao ambiente universitário (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Barros (2021), ao analisar dados de rendimento acadêmico e taxa de conclusão de curso, conclui que os cotistas obtêm resultados tão satisfatórios quanto os demais estudantes, desde que tenham acesso a condições básicas de permanência. Esses achados questionam a eficácia do vestibular como único critério de seleção e reafirmam a importância das políticas afirmativas como instrumentos de justiça social e de valorização da diversidade.

Contudo, estudos como o de Senkevics et al. (2019) sugerem que os cotistas desenvolvem competências socioemocionais e estratégias de enfrentamento que os tornam mais resilientes diante das adversidades, o que também pode explicar parte de seu sucesso acadêmico. Isso reforça a tese de que as ações afirmativas não apenas corrigem desigualdades, mas também revelam talentos e trajetórias que historicamente foram invisibilizados.

4.4 Identidade, subjetividade e racismo

A presença de estudantes cotistas no ensino superior não altera apenas indicadores quantitativos, mas também transforma o ambiente simbólico e cultural das universidades. A literatura aponta que esses estudantes vivenciam tensões identitárias, preconceitos e experiências de racismo institucional que impactam diretamente sua autoestima, seu senso de pertencimento e sua trajetória acadêmica (GOMES, 2015).

Silva (2020) enfatiza que, para muitos cotistas, a universidade representa simultaneamente um espaço de conquista e de sofrimento. A falta de representatividade, a exclusão de práticas pedagógicas e a ausência de políticas de valorização da diversidade tornam a vivência acadêmica um campo de disputas constantes. Nesse contexto, o racismo institucional aparece como um fenômeno persistente, que se manifesta em atitudes sutis e também em barreiras institucionais explícitas.

Por outro lado, muitos estudos relatam que o ambiente universitário também funciona como espaço de fortalecimento político e identitário. A articulação entre os cotistas, a formação de coletivos e a criação de espaços de escuta e expressão contribuem para a construção de subjetividades mais conscientes e críticas. A presença dos cotistas tem, assim, potencial para reconfigurar a universidade, tornando-a mais plural, democrática e conectada às demandas da sociedade brasileira.

4.5 Desdobramentos jurídicos e institucionais

A implementação da Lei de Cotas gerou uma série de disputas jurídicas e administrativas, especialmente em relação aos mecanismos de controle da autodeclaração racial. As comissões de heteroidentificação, instituídas para coibir fraudes, são alvo de intensos debates sobre sua legitimidade e eficácia. Moura (2019) afirma que essas comissões, apesar de necessárias, operam em um campo ético complexo, onde se cruzam aspectos subjetivos e políticos da identidade racial no Brasil.

Além disso, Costa (2021) observa que a regulamentação e a fiscalização da política variam amplamente entre as instituições de ensino superior. Em algumas universidades, a ausência de critérios claros e de capacitação das comissões de heteroidentificação compromete a credibilidade do processo seletivo. Esse cenário evidencia a necessidade de maior uniformização e controle por parte do Estado.

No contexto da revisão da Lei prevista para 2022, estudos como o de Vieira (2022) apontam a importância de garantir a continuidade e o aperfeiçoamento da política. A consolidação de diretrizes nacionais, a ampliação dos mecanismos de monitoramento e a inclusão de novos grupos sociais na política de cotas são caminhos fundamentais para que essa ação afirmativa siga contribuindo para a promoção da justiça social e da diversidade no ensino superior brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da literatura revela que a Lei de Cotas foi uma política eficaz na democratização do acesso ao ensino superior, embora enfrente desafios persistentes no que diz respeito à permanência e à inclusão plena dos estudantes cotistas.

Os estudos indicam que, para além do acesso, é necessário um conjunto de medidas integradas que assegurem a trajetória acadêmica com dignidade e reconhecimento. Isso inclui bolsas, apoio pedagógico, combate ao racismo e valorização das identidades.

O fortalecimento das políticas afirmativas com base em evidências científicas, bem como a ampliação dos estudos sobre cotistas indígenas, pessoas com deficiência e os impactos de longo prazo da política nas trajetórias profissionais e pessoais desses estudantes.

6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Sueli Carneiro.** A política de cotas como ação afirmativa no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.
- BARROS, Amanda Ribeiro de.** Desempenho acadêmico de estudantes cotistas: uma análise comparativa. Revista Brasileira de Educação, v. 26, n. 88, p. 1-20, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio de 2025.

BRASIL. Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 02 de maio de 2025.

COSTA, Carolina Maria. A heteroidentificação racial no ensino superior: limites e possibilidades. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 1956-1978, 2021.

FERREIRA, João Marcos; OLIVEIRA, Mariana Borges. Ações afirmativas e desempenho acadêmico: evidências empíricas sobre cotas no ensino superior. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 165, p. 396-421, 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A ideologia da meritocracia e os limites da igualdade de oportunidades no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 1051-1075, 2015.

GOMES, Nilma Lino. Políticas de ação afirmativa e inclusão no ensino superior: um balanço da primeira década da Lei de Cotas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 96, n. 244, p. 35-56, 2015.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo; ALVES, Luciana de Oliveira. Desigualdades regionais e implementação das cotas raciais nas universidades federais brasileiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 1-19, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse estatística da educação superior. Brasília: INEP, 2022.

LIMA, Carla de Souza. Desafios da permanência de estudantes cotistas: políticas públicas e cotidiano universitário. *Revista Exitus*, Belém, v. 10, n. 3, p. 157-176, 2020.

MENDES, Karina D. M.; SILVEIRA, Rita C. C. P.; GALVÃO, Cássia M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto & Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008.

MOURA, Tainá de Paula. Comissões de heteroidentificação: entre o controle e o reconhecimento. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1391-1414, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2018.

SENKEVICS, Alexandre S.; et al. Avaliação da política de cotas: desempenho acadêmico e permanência de estudantes cotistas em universidades federais brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 105, p. 847-874, 2019.

SILVA, Débora de Oliveira. **Identidade e pertencimento:** experiências de estudantes cotistas em universidades públicas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 25, p. 1-18, 2020.

SOUZA, Maria José; SILVA, Patrícia C.; CARVALHO, Ana Paula. A revisão integrativa como método de pesquisa científica em educação. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 211-230, 2010.

VIEIRA, Camila dos Santos. Revisão da Lei de Cotas: avanços, desafios e perspectivas. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 2, p. 321-340, 2022.