



INSTITUTO  
UNIBANCO

BOLETIM

Nº 9 | JUN. 2022

# Educação no Congresso

Boletim do Instituto Unibanco apresenta síntese analítica de temas e matérias parlamentares em trâmite relacionadas à educação pública brasileira com o objetivo de contribuir para o entendimento da dinâmica e processos em andamento, identificando o posicionamento de atores e instituições.



Eder Chiodetto

## REVISÃO DA LEI DE COTAS

### No ano em que completa dez anos, Lei de Cotas enfrenta nova prova

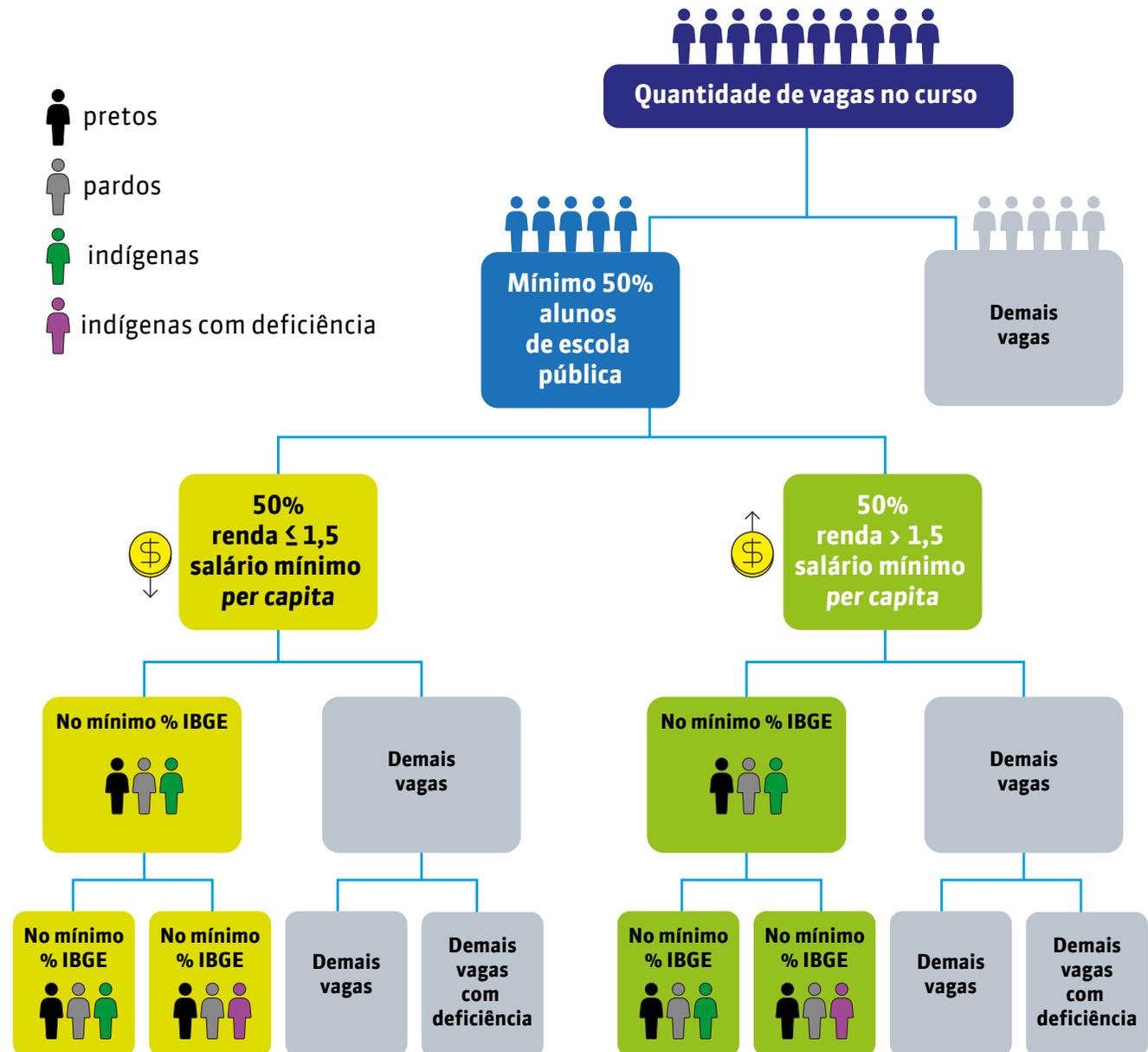
A Lei nº 12.711/2012, mais conhecida como Lei de Cotas, coroou trajetória de ativismo, principalmente do movimento negro, a fim de promover o ingresso em universidades federais e instituições federais de ensino técnico. Em 2022, ano em que completa dez anos e se espera sua primeira revisão, volta a ser alvo de questionamentos, apesar das evidências de sua relevância.

## Princípios e funcionamento da Lei de Cotas

O texto da Lei de Cotas, a 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, criando um mecanismo de reserva de vagas para determinados grupos populacionais.

Como é típico das ações afirmativas, a proposta da lei é eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantir a igualdade de oportunidades e reparar perdas provocadas por diferentes formas de discriminação.

Entretanto, as ações afirmativas costumam passar por revisões periódicas. No caso da Lei de Cotas, estipulou-se que seu programa especial de acesso às universidades federais fosse revisado “no prazo de dez anos” da data de publicação da lei – ou seja, em agosto de 2022.



## Ausência de um sistema de avaliação prejudica revisão da lei

A revisão é de competência do Congresso Nacional, que deve ser amparado por pareceres técnicos do governo federal para isso. A lei indicou o Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – atual Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial, ligada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – como responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da norma, devendo ser ouvida também a Fundação Nacional do Índio (Funai). Todavia, ainda não se dispõe de pareceres oficiais públicos ou de ferramentas consolidadas para o acompanhamento.



### EVIDÊNCIAS: O QUE JÁ SE SABE

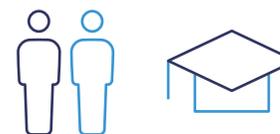
Ainda que o Executivo não tenha cumprido a tarefa de acompanhar a Lei de Cotas, a norma é amplamente reconhecida por estudiosos de educação e políticas públicas como o maior política nacional de ação afirmativa. Nas universidades, é grande a produção acadêmica sobre o assunto. E, ainda que faltem dados recentes e os períodos usados para avaliar a política variem muito, existem evidências concretas de impacto positivo:



#### EM 2012

Antes da implementação da lei, 55% dos ingressantes das instituições federais de educação superior eram oriundos do ensino médio público, índice que subiu para 64% em 2016.

No mesmo ano, a participação específica do grupo de estudantes pretos, pardos e indígenas nessas mesmas instituições passou de 28% para 38,4%.



#### ENTRE 2014 E 2018

A proporção de graduandos pretos e pardos nas universidades federais cresceu sobremaneira, tendo superado em quase 8 pontos percentuais a de graduandos brancos em 2018 (51,2% ante 43,3%).



#### EM 2018

50,3% dos estudantes de instituições federais de ensino superior tinham renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e 70,2% tinham renda *per capita* familiar de até 1,5 salário mínimo, proporção que era de 44,3% em 1996 e de 66,2% em 2014.

## Afinal, o que está em jogo com a revisão da Lei nº 12.711/2012?

É fato conhecido que o presidente Jair Bolsonaro (PL) é antipático à Lei de Cotas e não endossa sua extensão. A revisão da norma sob o seu governo é vista com apreensão por ativistas do movimento negro e da equidade. A coincidência de o processo estar programado para acontecer em ano eleitoral é outro ponto de preocupação, uma vez que pode ser alvo de instrumentalização política e polarização.

Especialistas têm chamado a atenção para o texto da lei no sentido de que o artigo 7º, que determina que ela seja revisada dez anos depois da

promulgação, não fala em extinção da norma. “A lei não expira e não tem prazo de validade”, disse o professor Luiz Augusto Campos, coordenador do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Geema) em entrevista à BBC Brasil. Também parece ser consenso entre os estudiosos que o momento é de extensão e ampliação da lei, como também de aprimoramento. A realidade justifica a expansão da lei: 75% dos adolescentes brancos de 15 a 17 anos estão no ensino médio e apenas 63,5% dos negros (Pnad 2018/IBGE). Além disso, 30% dos jovens negros não pretendem voltar à escola depois da pandemia (pesquisa Conjuve e parceiros/2020).



As principais propostas favoráveis à política consolidam e expandem seu prazo ou escopo, alegando que seu tempo de vigência foi insuficiente para induzir equidade.



As principais propostas contrárias são marcadas pela retirada do critério racial, alegando que ele pode acirrar a segregação.

### PONTOS A APRIMORAR\*



▪ Descumprimento da regra de **monitoramento/avaliação** anual do programa pelo Executivo.



▪ Distorções provocadas pela subcota baseada na **renda familiar per capita** de até 1,5 salário mínimo.



▪ Concursos públicos de docentes universitários com burla indireta à **lei da cota de 20% para negros**.



▪ Fraudes na **autodeclaração de raça** e necessidade de mecanismos de heteroidentificação.



▪ Cotas também na **pós-graduação** como adendo à Lei nº 12.711/2012.



▪ Necessidade de induzir mecanismos para aprofundar a **pluralidade** e o combate a práticas de discriminação dissimuladas.

(\*) Adaptado de Marciano Seabra de Godoi e Maria Angélica dos Santos in “Dez anos da lei federal das cotas universitárias” (2020).

## Proposições legislativas em tramitação

**B**astante difundido na imprensa, um levantamento do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) identificou 30 propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados em torno da Lei de Cotas, sendo 19 propostas da atual legislatura (sete de partidos de esquerda, das quais seis são favoráveis e uma é neutra, e seis propostas de partidos de direita, todas contrárias às cotas raciais). Aqui, dois exemplos emblemáticos das posições.



### EXEMPLO DE PROPOSTA FAVORÁVEL

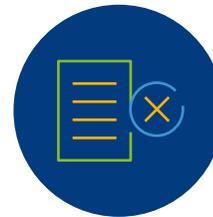
PL 5.384/2020

**Autoria:** Dep. Maria do Rosário (PT/RS) e outros partidos (PT, PDT, PSB, PSOL e PCdoB)

**Ementa:** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

**Justificativa:** A política de reserva de vagas mostrou ser uma eficiente política de ação afirmativa destinada aos estudantes que buscam ingressar nas instituições federais de ensino. (...) Nesse diapasão, vale mencionar que diversos estudos atestam o bom desempenho dos estudantes que ingressam nas instituições federais de ensino pela reserva de vagas criadas pela Lei nº 12.711/2012.

**Requerimento de urgência:** aprovado em 17/02/2022



### EXEMPLO DE PROPOSTA CONTRÁRIA

PL 1.531/2019

**Autoria:** Dep. Prof. Dayane Pimentel (União Brasil/BA)

**Ementa:** Altera os arts. 3º, 5º e 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para retirar o mecanismo de subcotas raciais para ingresso nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.

**Justificativa:** Na medida em que “quaisquer formas de discriminação” são vedadas constitucionalmente, não caberia à legislação ordinária estabelecer tais distinções raciais no ordenamento jurídico pátrio. Se os brasileiros devem ser tratados com igualdade jurídica, pretos, pardos e indígenas não deveriam ser destinatários de políticas públicas que criam, artificialmente, divisões entre brasileiros, com potencialidade de criar indevidamente conflitos sociais desnecessários.

# Posicionamento dos atores

## PARLAMENTARES



### A FAVOR DA LEI DE COTAS



“Não concordamos com ignorar a realidade que está posta, de um racismo estrutural, do ranço da escravidão. Vamos lutar para que as cotas raciais sejam mantidas.”

**Dep. Bira do Pindaré** (PSB/MA), 26/03/22 (Brasil de Fato)



“Vamos trabalhar no Senado pela continuidade e ampliação dessa política. Não podemos permitir um retrocesso com a possibilidade do fim das cotas. [Eu] Não poderia ter outro posicionamento, a não ser pelo aperfeiçoamento desta lei e pela criação de políticas públicas que ampliem o acesso e a permanência de estudantes das camadas mais discriminadas da população nas universidades.”

**Sen. Marcelo Castro** (MDB/PI), 11/02/22 (Agência Senado)



“Propomos que a suspensão das cotas possa se dar apenas após um intervalo de mais cinco anos, assegurada a sua aplicação no caso de redução da proporção verificada a partir da suspensão. Dessa forma, haveria um gatilho garantindo o retorno à aplicação das cotas como mecanismo de regulação da oferta de vagas, em benefício de seus objetivos, como meta permanente.”

**Sen. Paulo Paim** (PT/RS), 11/02/22 (Agência Senado)



“Sou a favor da prorrogação da política de cotas e por um período longo. Foram 300 anos de escravidão. O Brasil foi o último país da América Latina a libertar os escravizados, então, este país tem uma dívida histórica imensa com a população negra.”

**Sen. Zenaide Maia** (Pros/RN), 11/02/22 (Agência Senado)



“Não é porque a pessoa é negra que ela é de baixa renda. Essa correlação é falsa no Brasil. Além disso, privilegia uma raça em detrimento da outra, quando o problema não reside na raça da pessoa, mas no modelo educacional brasileiro e sua ausência de ênfase no ensino de base. (...) A lei estimula a criação de verdadeiros tribunais raciais, que são essencialmente a encarnação do racismo e como já aconteceu em algumas universidades brasileiras. Num país miscigenado como o nosso, quais seriam as características delimitadoras que identificam alguém com a raça negra?”

**Dep. Dr. Jaziel** (PL/CE), 09/10/21 (UOL)



“O que nós criamos no Brasil com a Lei de Cotas não foi apenas um acirramento de ânimos entre o jovem branco e o jovem negro provenientes da mesma comunidade pobre, que têm diferentes tipos de acesso mais tarde à universidade. Não, não foi apenas isso. E não foi apenas o discurso ideológico partidário se aproveitando das pessoas para fazer proselitismo político. Não! O que nós vimos foi inclusive a criação de tribunais raciais na universidade, que decidiam quem é branco, quem é negro, quem é pardo, quando o critério desde o início era a tal da autodeclaração. É um engodo a Lei de Cotas no Brasil! Não merece ser prorrogada, é óbvio! Nem criada deveria ter sido.”

**Dep. Marcel Van Hattem** (Novo/RS), 16/12/21 (Plenário da Câmara)



## Posicionamento dos atores

### MEMBROS DA UNIVERSIDADE

#### A FAVOR DA LEI DE COTAS



“O Brasil tinha uma ideia de políticas públicas como universalistas, não tinha ideia de políticas regionais, por gênero e raça. O recorte de renda era o único indicador reconhecido como legítimo para ações pontuais. Uma política de ação afirmativa exclusiva para a população negra brasileira foi colocar o dedo na ferida, causou um grande rebuliço.”

**Dione Moura** (UnB), 27/05/21 (Agência Brasil)



“As previsões do documento [manifesto contra cotas] não se cumpriram. (...) Os efeitos perversos que imaginávamos que seriam produzidos pelas cotas não se verificaram. (...) Como cientista social, só me cabe reconhecer as evidências e, baseada nelas, reconhecer o erro. (...) Errei redondamente e hoje considero que as cotas foram a principal medida tomada no país com o objetivo de reduzir uma das muitas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, qual seja, aquela que se baseia na discriminação racial.”

**Maria Hermínia Tavares** (USP), 26/02/22 (Folha de S.Paulo)



“Há estudos que mapeiam o desempenho de universitários ingressantes por meio de cotas, tanto em programas de graduação quanto de pós-graduação, e que demonstram que o desempenho e rendimento desses estudantes é equivalente ao de não cotistas. Nas ciências da saúde, ainda é possível verificar um rendimento superior de não cotistas, mas numa análise geral, as diferenças não são consideráveis.”

**Maria Angélica Santos** (UFMG), 11/02/22 (Agência Senado)



“Antes de falar em igualdade racial, temos que pensar em equidade racial, que exige políticas diferenciadas. Se a política de cotas não for suficiente, ainda que diminua o abismo entre brancos e negros, a gente vai ter que ter outras políticas. Não é possível que esse país continue, depois de 130 anos de abolição da escravatura, com essa imensa lacuna entre negros e brancos.”

**Nelson Inocêncio** (UnB), 27/05/21 (Agência Brasil)

## Posicionamento dos atores

### ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



#### A FAVOR DA LEI DE COTAS



“A Lei de Cotas precisa existir enquanto o motivo para a sua existência existir. (...)É a melhor política pública para impedir a exclusão dos negros, indígenas e estudantes da escola pública do ensino superior, mas jamais teria condições de entregar os resultados necessários em apenas dez anos.”



**José Vicente**, Universidade Zumbi dos Palmares, 09/10/21 (UOL)

“O Brasil precisa cada vez mais reconhecer para libertar. Consignar o consenso de que estudantes negros e pobres, com o instrumento das cotas, estão mudando a universidade para melhor e, desse modo, transformando o país. As ações afirmativas são uma realidade, um fato social potente e democrático, que se desenvolve em diversas áreas, fomentando a cidadania e tornando possível o que antes era impensável.”



**Frei David Santos**, ONG Educafro, 01/01/2022 (site Educafro)

“Mesmo com limites e insuficiências, sobretudo com relação ao necessário investimento mais robusto em políticas de permanência, podemos reconhecer as políticas de ação afirmativa e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro como políticas de sucesso, que vêm contribuindo decisivamente para ‘mudar a cara’ da universidade, tornando-a mais próxima do retrato da população brasileira como um todo.”



**Denise Carreira**, Ação Educativa, 19/11/21 (Nexo Políticas Públicas)

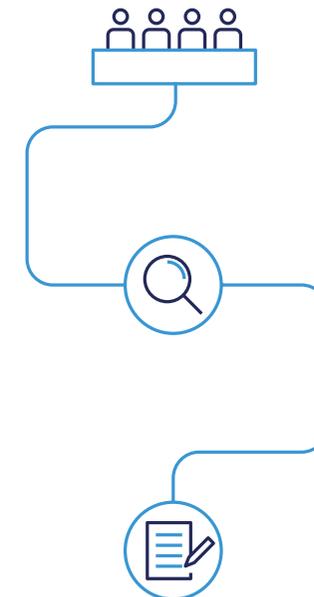


#### CONTRA A LEI DE COTAS

“É uma resposta complexa. Sou favorável a políticas de ações afirmativas, porém contrário às cotas compulsórias com base em leis de ‘segregação de direitos raciais’. Estamos trilhando um perigoso caminho: o de um Estado racialista.”



**José Roberto Ferreira Militão** (advogado civilista e militante do movimento negro), 26/02/22 (Folha de S.Paulo)



## Linha do tempo da Lei de Cotas

### ▲ 1995-2007: A INSPIRAÇÃO E A LIDERANÇA DOS ESTADOS

**1995** Bandeira das ações afirmativas para o acesso à universidade pela população negra foi levantada pela Marcha Zumbi dos Palmares, na Esplanada dos Ministérios, em Brasília (DF), ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB – SP).

**2003** Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) torna-se a primeira instituição pública de ensino a adotar uma linha de ações afirmativas.

**2004** Universidade de Brasília (UnB) é a primeira instituição pública federal a adotar o sistema de cotas.

**2007** Levantamento da Uerj revela que 51 instituições de ensino já haviam adotado políticas de ação afirmativa, entre universidades estaduais e federais, faculdades, centros universitários e institutos federais superiores (IFS).

### ▲ 2008-2012: UM MARCO NACIONAL EM AÇÕES AFIRMATIVAS

**2008** Projeto da Lei de Cotas é proposto pelo Senado, alterado pela Câmara e retorna para o Senado.

**2009** Partido Democratas (DEM) entra com ação no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a UnB por sua política de cotas, alegando inconstitucionalidade. Por 10 votos a 0, a ação é negada. A decisão foi fundamental para a continuidade da tramitação da Lei de Cotas.

**2012** Lei de Cotas é aprovada pelo Congresso Nacional, com última votação no Senado e apenas um voto contra. É expedido o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro, que regulamenta a Lei de Cotas.

### ▲ 2012-2022: IMPLEMENTAÇÃO, REVISÃO E REVALIDAÇÃO

**2012** Implementação da lei começa gradativamente, com aumento de no mínimo 25% da reserva de vagas prevista a cada ano.

**2016** Lei de Cotas recebe emendas nos artigos 3º, 5º e 7º, que passam a incluir pessoas com deficiência como beneficiárias da política.

**2018** Número de matrículas de estudantes pretos e pardos supera pela primeira vez o de brancos nas universidades públicas, somando 50,3% das vagas.

**2022** Lei de Cotas chega aos dez anos em meio à tramitação de projetos de revisão do instrumento no Congresso Nacional. Propostas vão da permanência da lei à retirada da cota para pretos e pardos. Especialistas apontam que o governo federal descumpriu a regra de monitoramento, comprometendo a avaliação que subsidiará a análise dos parlamentares. Apesar da previsão de revisão, a lei não tem prazo de vigência.



Para acessar o relatório completo sobre a Lei de Cotas, [clique aqui](#).