

LEI DE COTAS EM VESTIBULARES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

*Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras**

*Elói Martins Senhoras***

O governo brasileiro sancionou, no ano de 2012, uma das leis de ação afirmativa, mais abrangentes, do hemisfério ocidental, exigindo que as universidades públicas reservem, ao menos, metade de suas vagas para alunos das escolas públicas, o que refletirá no aumento do número de estudantes universitários de menor renda e de ascendência africana e indígena por todo o país, conforme as especificidades de cada estado.

A entrada em vigor deste novo marco normativo, *Lei Federal n. 12.711/ 2012*, conhecida como lei das cotas, configura-se como ponto de inflexão sobre o entendimento da reserva de vagas no sistema educacional brasileiro devido, tanto, à universalização dessa política educacional em todo o território nacional, quanto, à incorporação de inovações pragmáticas, que caracterizam o sistema de cotas não apenas no aspecto étnico-racial, mas também social, atendendo à polarização de debates existentes previamente na década de 2000.

De um lado, há um grupo de estudiosos, doutrinadores e juristas que compreende a legítima importância executiva de entidades públicas, privadas, ou mesmo de órgãos dotados de competência jurisdicional na implementação de instrumentos políticos, como as cotas, para reduzir desigualdades de oportunidades e universalizar o acesso ao ensino superior.

O apoio e promoção de determinados grupos socialmente fragilizados, quando identificados por categorias de gênero, idade, necessidades especiais, etnia e raça trata-se de um instrumento político relevante para a materialização do princípio da igualdade, o qual já fora incorporado décadas atrás em outros sistemas jurídicos e tem sido conhecido pelos conceitos de *ação afirmativa*, na literatura anglo-saxã, ou, pelos termos de *discriminação positiva* e *ação positiva*, na literatura europeia (GOMES, 2001).

Conforme Mello (2003), no contexto da ação afirmativa, há fundamentos para o entendimento de que o princípio da isonomia não é absoluto, mas antes passa por relativizações que permitem a autorização de distinção entre pessoas quando houver justificativa razoável e objetiva,

* Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestranda em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhoras@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

em especial, quando se procura promover o atendimento ao princípio da igualdade e aos direitos e garantias constitucionais.

De outro lado, estão presentes posições e argumentos contrários ao instituto que ficou popularizado no Brasil pelo termo de ação afirmativa nas universidades, baseando-se no princípio constitucional da isonomia, uma vez que as críticas convergem no sentido de denunciar um impacto negativo das cotas, ao procurar criar artificialmente uma divisão classificatória na sociedade por raças, em um país que na realidade é multiétnico, o que acaba por muitas vezes realçando o racismo (FRY, 2009; MAGGIE, 2008).

Em primeiro lugar, a vertente crítica às cotas étnico-raciais toma como referência, não apenas, um discurso tradicionalista sobre o mito da democracia racial, no qual se mostra a artificialidade de se categorizar raças em uma sociedade amplamente miscigenada, mas também, um questionamento à quebra do princípio constitucional da isonomia, uma vez que as cotas seriam medidas paliativas, que propõem amenizar desvantagens sociais e compensar certas deficiências.

Em segundo lugar, o debate crítico introduz um novo discurso em que o problema nacional relaciona-se às classes sociais, entre pobres e ricos, motivo pelo qual, tratar desigualmente os desiguais deveria levar em consideração uma política social que privilegiasse os mais pobres, onde estão concentrados negros, pardos, índios e uma pluralidade de outras identificações em situação vulnerável.

Frente a este contexto de polarizações, a normatização de cotas étnico-raciais e sociais em Universidades e Institutos Federais, claramente, surge no país em razão da exclusão social ser identificada como um fato jurídico de relevância social, no qual determinadas Instituições de Ensino Superior (IES) já haviam manifestado importância fática jurídica, por meio de uma série de valores e princípios afirmativos que repercutiram no surgimento de políticas de cotas.

Em uma embrionária influência, observa-se que a evolução da trajetória fática de ações afirmativas tem uma primeira contribuição jurídica em 1967, com a *Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas*, reflexiva à luta pelos direitos civis nos Estados Unidos na década de 1960, porém, com pouco impacto no Brasil.

A materialização de ações afirmativas no Brasil, com uma implicação no ensino superior, somente, surge na década de 2000, com as primeiras experiências no contexto acadêmico de promoção do sistema de cotas, respectivamente, em nível estadual, com as políticas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), e, em nível federal, com a iniciativa da Universidade de Brasília (UnB) em 2001.

Diferentemente dos Estados Unidos, onde as cotas quantitativas são ilegais para ingresso em instituições de ensino superior, embora estas adotem ações afirmativas qualitativas para recrutar os

alunos desde os anos 1970, no Brasil, o modelo das políticas de ação afirmativas se difundiu amplamente em uma série de universidades federais e estaduais com base na reserva quantitativa de vagas, o que repercutiu na formação de polêmicas.

O recente debate em torno das Políticas de Ações Afirmativas (PAAF) com reservas de vagas para grupos sociais específicos nas universidades públicas brasileiras nunca foi tão representativo no Brasil. A implantação da política de acesso no ensino superior brasileiro, pelo sistema de reservas de vagas, tornou-se alvo constante de amplas mobilizações e discussões entre a comunidade jurídica, acadêmica, escolar e outros setores da sociedade ligados direta e indiretamente à questão em pauta (GARCEZ, 2013, p. 216).

A difusão das experiências anteriores implicou na adoção de sistemas cotas em outras instituições de ensino superior no Brasil, o que resultou em uma enxurrada de pedidos de mandados de segurança, por parte de candidatos que se sentiram prejudicados, motivo pelo qual os poderes, legislativo, judiciário e executivo, foram pressionados a se pronunciarem posteriormente, tendo destaque o ano de 2012.

A despeito das respostas ao longo da década de 2000, como o *projeto de lei 3.627/2004*, é somente no ano de 2012 que a discussão sobre o sistema de reserva de vagas se materializa, inicialmente, com a jurisprudência criada por decisão do STF, no mês de Abril, e, posteriormente, com o surgimento da lei das cotas, pronunciado pelo poder legislativo em Agosto, e, sua regulamentação em Outubro, pelo poder executivo.

A nova política de cotas para ingresso em instituições federais técnicas e de ensino superior incorporou as críticas de que os problemas de inclusão não são exclusivamente étnico-raciais, mas sim socioeconômicos, motivo pelo qual a reserva de no mínimo 50% das vagas deve ser direcionada a estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública.

Quadro 1 – Marcos para a ação afirmativa no ensino superior brasileiro

1967	Na <i>Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas</i> , o Brasil, como Estado-signatário, comprometeu-se a aplicar as ações afirmativas como forma de promoção da igualdade para inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social.
2004	O <i>projeto de lei 3.627/2004</i> é considerado como o fio condutor para a fomentação da nova lei de cotas, pois trouxe na agenda de discussões do Congresso Nacional, a inserção da temática de criação de um sistema especial de reserva de vagas para alunos provenientes de escolas públicas, em especial para os grupos negros e indígenas.
2012	O Supremo Tribunal Federal (STF), em 26 de Abril de 2012, considerou constitucional a política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília (UnB), que reservava 20% de seus lugares para estudantes negros e mestiços, em um julgamento unânime dos ministros em resposta à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186.
	A <i>lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012</i> , torna-se um marco divisor de águas das políticas afirmativas voltadas ao processo seletivo para o acesso ao ensino superior público no país, haja vista que criou desde então um referencial com efeitos em cascata em instituições não apenas federais, mas também, estaduais e municipais.
	O <i>decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012</i> trouxe uma rápida regulamentação da lei das cotas pelo poder executivo federal, ao dispor sobre o funcionamento do sistema de reserva de vagas, com base em critérios étnico-racial-sociais em institutos e universidades federais e em instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Garcez (2013) e STF (2012).

A positiva hibridez normativa da Lei 12.711/2012 demonstra uma *promoção socioeconômica genérica*, que reserva uma cota mínima de 50% das vagas nas IFES, a estudantes que estudaram em escolas da rede pública vis-à-vis a uma *promoção étnico-racial específica* com a distribuição proporcional das vagas das cotas entre negros, pardos e indígenas, conforme as características populacionais de cada estado.

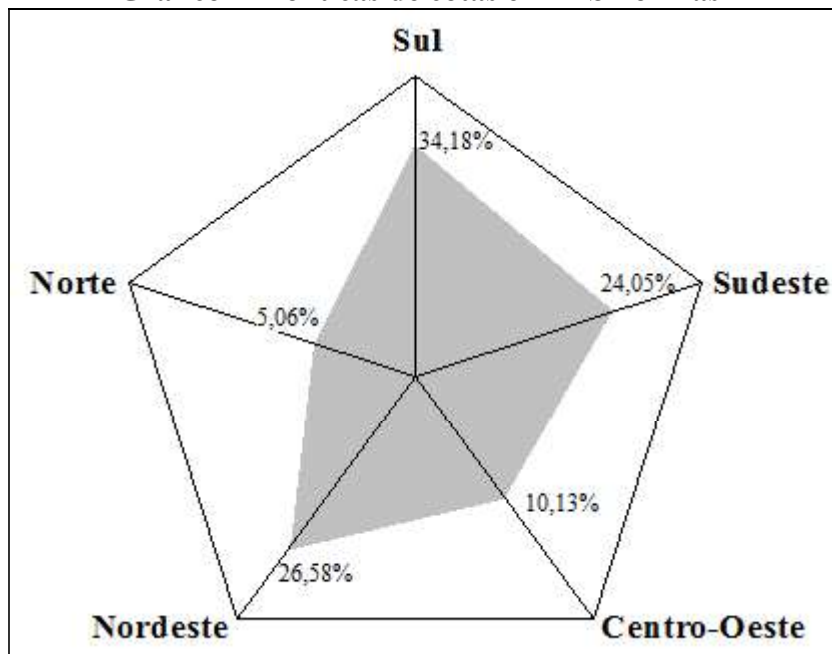
A Lei 12.711/2012, popularmente conhecida como lei de cotas, trata-se de um instrumento de justiça social e combate ao racismo, que deve gradativamente ampliar a o número de estudantes negros, pardos e indígenas nas instituições federais de ensino superior, de maneira proporcional à composição da população total em cada estado, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A trajetória fática da desigualdade social, manifestada por questões étnico-raciais, demonstra que a aprovação da Lei 12.711/2012 acontece após o desenvolvimento de um amplo debate encadeado desde o início da década de 2000, motivo pelo qual às vésperas da implantação do novo marco legal, já existiam 80 IES que adotavam algum tipo de política de inclusão, baseando-se em critérios étnico-raciais ou sociais.

Destarte, observa-se que a Lei 12.711 surge no ano de 2012, como reflexo de lutas sociais que em determinado momento se manifestaram em polarizações e em contestações judiciais que

chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF), relacionadas às políticas afirmativas pré-existent, de maneira, concentrada nas regiões sul, sudeste e nordeste do país, em 80 universidades federais, estaduais e municipais.

Gráfico 1 - Políticas de cotas em IES no Brasil



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados: UERJ (2013).

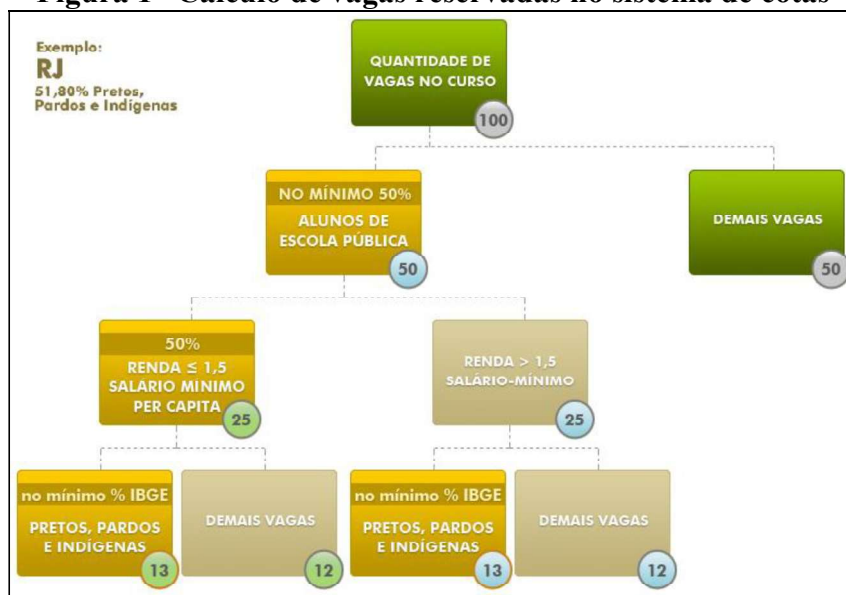
Com validade de dez anos após a entrada em vigor no ano de 2012, e, posterior revisão pelo poder executivo, a lei das cotas trata-se de um instrumento conjuntural que busca diminuir problemas sociais historicamente consolidados no Brasil por meio da estruturação de um coeficiente mínimo de 50% das vagas para ingresso em IFES a estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública, de maneira a levar em consideração critérios de renda e étnico-raciais, conforme identificado na figura 1.

A Lei nº 12.711/2012, sancionada em agosto deste ano, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. [...] Em 2013 terão de ser reservadas, pelo menos, 12,5% do número de vagas ofertadas atualmente - o que equivale a 25% do total que será reservado para ingresso por meio de cotas. A implantação das cotas ocorrerá de forma progressiva ao longo dos próximos quatro anos, até chegar à metade da oferta total do ensino público superior federal. [...] O acompanhamento ficará a cargo de um comitê composto por representantes do Ministério da Educação, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), com a participação de representantes de outros órgãos e entidades e da sociedade civil (MEC, 2018).

Na prática, a lei de cotas cria um sistema de reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e nos institutos técnicos que dá uma nova função social da universidade pública quanto à pluralidade e acesso democrático, ao ter como objetivo a atenuação do quadro de

desigualdade em que os estudantes da rede de ensino público estão inseridos em relação àqueles da rede privada.

Figura 1 –Cálculo de vagas reservadas no sistema de cotas



Fonte: MEC (2018).

A lei obriga as universidades públicas a designarem suas vagas de acordo com a formação racial de cada um dos 26 estados brasileiros e da capital, Brasília, o que vai repercutir em pelo menos quatro contextos de composição estudantil no ensino superior distintos no país.

Em primeiro lugar, com a reserva de cotas a estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, espera-se em boa parte dos estados brasileiros em que há elevada uma formação sócio-histórica baseada na miscigenação, a incorporação de um amplo contingente de estudantes das classes sociais de renda baixa, cujo perfil étnico-racial é amplo e não restrito a índios e negros.

Em segundo lugar, em função das especificidades da composição humana em determinadas macro-regiões e estados, o sistema de cotas deve conduzir a três situações de especificidade, seja, em razão, da alta ou baixa concentração de determinadas composições étnico raciais em condição de vulnerabilidade:

- Nos Estados com um grande número de negros ou populações mestiças, este perfil humano poderia conduzir a um aumento de alunos identificados como negros nas instituições de ensino superior, a título de exemplo dos estados do nordeste, como na Bahia.
- Naqueles estados da região norte e centro-oeste do país, em função do número de indígenas na população total, é de se esperar a incorporação destes grupos populacionais indígenas nas instituições de ensino superior, em especial, no Acre e Roraima.

- c) Naqueles estados com maior homogeneidade étnico-racial de origem europeia, como é o caso dos estados da região sul do país, é de se esperar que as cotas incorporarão um baixo coeficiente de negros e indígenas, já que os novos estudantes selecionados serão brancos de uma faixa de renda menor.

O surgimento da Lei Federal 12.711, em 29 de agosto de 2012 não aconteceu de modo aleatório, muito pelo contrário, foi materializada dentro de uma contextualização jurisprudencial e de pressão de grupos organizados da sociedade civil, haja vista que é reflexo *ex-post* de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de abril de 2012, a qual acabou regulamentando a agenda de cotas em instituições de ensino superior no país.

Segundo a jurisprudência pátria consolidada pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 186/212 do STF, o modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade, confirmando a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa para correção de desigualdades decorrentes de situações históricas como, por exemplo, a escravidão de negros africanos bem como a escravidão e posterior extermínio da população indígena do país.

Tal ADPF foi um julgamento sobre a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UnB), onde a Suprema Corte fixou um novo precedente e considerou as cotas constitucionais, julgando improcedente a ação ajuizada pelos Democratas (DEM). Em 2009 o partido que alegava que a política de cotas adotada na UnB feriria vários preceitos fundamentais da Constituição Federal, como os princípios da dignidade da pessoa humana, de repúdio ao racismo e da igualdade, entre outros, além de dispositivos que estabelecem o direito universal à educação.

Nota-se que o julgamento da ADPF n. 186 é de abril de 2012, ou seja, anterior à Lei Federal n. 12.711/2012 a qual é de 29 de agosto de 2012, demonstrando assim o papel do STF como um ente cada vez mais atuante por meio de processos de judicialização de políticas públicas (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2015), nos quais suas decisões impactam de forma direta e indireta, não apenas preenchendo lacunas legiferantes, mas também influenciando a produção de novas leis pelo Poder Legislativo.

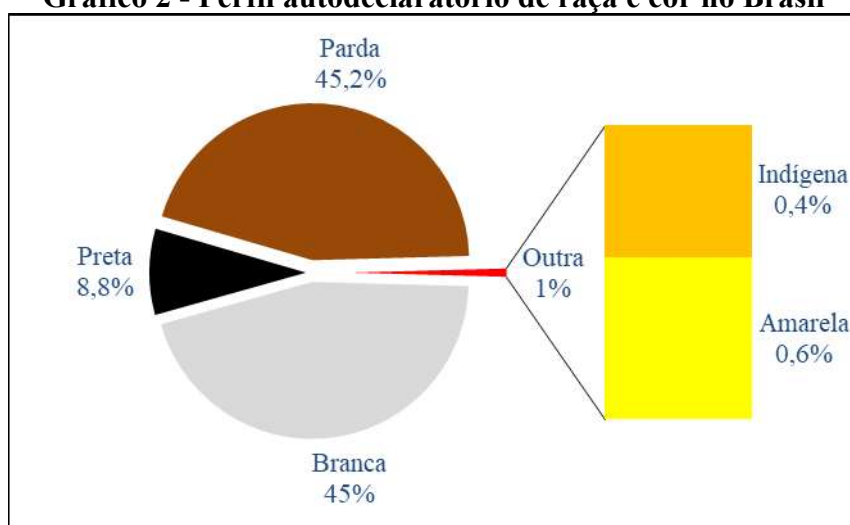
No referido caso, a supracitada decisão do STF, acabou por ter ambos efeitos direto e indireto de judicialização da política pública de cotas no país, pois inicialmente repercutiu por meio de um padrão de jurisprudência na temática de cotas que não apresentava preceito legal prévio, e, posteriormente acabou por abrir uma agenda para criação de uma legislação específica sobre o tema das cotas universitárias.

Frente aos avanços legal e jurisprudencial sobre cotas em instituições de ensino superior no Brasil, questionamentos surgem em relação aos critérios subjetivos para comprovação da raça do

beneficiário de uma cota universitária. Embora um critério de renda fosse mais preciso e objetivo devido à sua materialidade para focalizar populações vulneráveis aptas para concorrer via cotas, foi o critério da raça foco de determinação jurisprudencial e legal, mesmo sendo um critério subjetivo mais ligado a uma construção pessoal a propriamente a uma dimensão genética.

Um primeiro questionamento em relação aos critérios de adesão ao perfil cotista surge para contestar a razoabilidade em uma sociedade altamente miscigenada de se adotar a autodeclaração da cor de raça ou pele (gráfico 2) ou documentos comprobatórios de raça ou de origem, como declarações de comunidades quilombolas, ou, o *Registro Administrativo de Nascimento de Indígena* (RANI).

Gráfico 2 - Perfil autodeclaratório de raça e cor no Brasil



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2015).

Um segundo questionamento preocupante no universo das cotas universitárias, principalmente para os cursos mais concorridos é relacionado ao surgimento de quadrilhas criminosas e abuso do poder de autoridades de comunidades quilombolas e indígenas, as quais estariam vendendo declarações de descendentes quilombolas ou indígenas para que pessoas não compreendidas nesses grupos possam ingressar de forma fraudulenta em universidades com base no sistema de cotas.

Frente a estes questionamentos surgiram em diferentes instituições educacionais brasileiras casos de investigação e desligamento de alunos que ingressaram por meio de sistemas de cotas, os quais teriam fraudado os processos seletivos com base em documentos falsos ou autodeclarações não correspondentes ao que mesmo subjetivamente é o entendimento de raça ou cor por parte das comissões (MELO, 2017; SPERB, 2017).

Com base nestas discussões, conclui-se que a lei das cotas cria repercussões no mecanismo de acesso ao ensino superior público federal, e, por conseguinte, um efeito cascata sobre instituições

de ensino superior, privadas, e, públicas, estaduais e municipais, na inclusão e acessibilidade a diferentes grupos sociais, baseando-se em um modelo, reconhecido como legítimo e constitucional à luz das decisões do STF, que prioriza a promoção do princípio da igualdade em relação à temporal quebra do princípio da isonomia ao longo dos próximos dez anos.

Referências

- BRASIL. *Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 12/03/2018.
- FRY, P. H. “The politics of racial classification in Brazil”. *Journal de la Société des Américanistes*, vol. 95, 2009.
- GARCEZ, V. B. V. “As políticas de cotas sociais e étnico-raciais na Universidade Federal de Sergipe sob a ótica do princípio da isonomia”. *Cadernos de Graduação - Ciências Humanas e Sociais*, vol. 1, n.16, 2013.
- GOMES, J. B. B. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015*. Rio de Janeiro: IBGE: 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acessado em: 12/03/2018.
- MAGGIE, Y. “Anti-Racismo Contra Leis Raciais”. *Revista Interesse Nacional*, vol. 1, 2008.
- MEC – Ministério da Educação. “Sistema de cotas”. *Portal Eletrônico do MEC*. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cotas>. Acesso em 12/03/2018.
- MELLO, C. A. B. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- MELO, I. “Tensão racial: fraudes nas cotas levam universidades a discutir quem é negro”. *Gauchazh*, 03 de novembro, 2017. Disponível em: <www.gauchazh.clicrbs.com.br>. Acessado em: 12/03/2018.
- SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “Controle jurisdicional e judicialização das políticas públicas”. *Revista Síntese Responsabilidade Pública*, vol. 4, 2015.
- SPERB, P. “Fraudes nas cotas: ‘São brancos ocupando vagas indevidamente’”. *Veja*, 06 de dezembro, 2017. Disponível em: <www.veja.abril.com.br>. Acessado em: 12/03/2018.
- STF – Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186. Decisão final*. Brasília: STF, 2012.
- UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. *Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira*. Rio de Janeiro: UERJ, 2013. Disponível em: <www.politicasdacor.net>. Acessado em: 12/03/2018.

