

# A LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012, COMO POLÍTICA PÚBLICA QUE FAVORECE A BUSCA DA IGUALDADE MATERIAL

## *Law 12,711, of August 29, 2012, as a Public Policy that Favors the Pursuit for Material Equality*

### **Cássio Melero**

Florianópolis, SC. Brasil. e-mail: [melero.cassio@gmail.com](mailto:melero.cassio@gmail.com)

### **Cibele Barsalini Martins**

Dra e Mestre em Adm. pelo Progr. de pós graduação em Adm. da Universidade Nove de Julho. Profa na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Florianópolis, SC. Brasil. e-mail: [cibele.martins@ufsc.br](mailto:cibele.martins@ufsc.br)

### **Elaine Rossi**

Graduada do Curso de Secretariado Executivo. Universidade Federal de Santa Catarina. Monitora da disciplina de Técnicas Secretariais. Florianópolis, SC. Brasil. e-mail: [elaainerossi@gmail.com](mailto:elaainerossi@gmail.com)

### **Danyella Junkes**

Graduada em Secretariado Executivo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Secretária executiva na Winker S/A. Florianópolis, SC. Brasil. e-mail: [danyellajunkes@gmail.com](mailto:danyellajunkes@gmail.com)

## ■ RESUMO

Em meados dos anos 2000, as universidades federais, por meio de resoluções próprias, iniciaram um processo de reserva de vagas a estudantes oriundos de escolas públicas. O governo federal promulgou a lei 12.711/2012 que reserva 50% das vagas em universidades públicas a estudantes de escolas públicas. Assim, essa pesquisa visa a analisar se a política pública de cotas trouxe igualdade material aos concorrentes a uma vaga nas universidades federais. Portanto, fez-se uma pesquisa qualitativa e descritiva através dos dados disponibilizados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados confirmaram o aumento significativo nos bancos universitários de alunos egressos do sistema público de ensino. Por conta disso, a lei 12.711/2012 se mostrou um instrumento de inclusão aos alunos de escola pública no Brasil.

**Palavras-chave:** Cotas. Lei 12.711/2012. Políticas públicas.

## ■ ABSTRACT

In the mid-2000s, Federal Universities, through their own resolutions, began a process of reserving vacancies for students from public schools. The federal government enacted law 12,711/2012 which reserves 50% of vacancies in public Universities to students of public schools. So, this research aims to analyze if the public policy of quotas brought material equality to competitors to a vacancy in federal universities. Therefore, a qualitative and descriptive research was done through the data provided by the Ministry of Education and Culture (MEC), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira (INEP). The data confirmed the significant increase in the university banks of students graduating from the public school system. As a result, law 12,711/2012 has proved to be an instrument of inclusion for public school students in Brazil.

**Keywords:** Quotas. Law 12,711/2012. Public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) consagra, em seu artigo 5º - *caput* - o princípio da igualdade perante a lei em todo o território nacional. Entretanto, segundo Santos (1994), historicamente a população mais carente sempre encontrou dificuldades em conquistar essa igualdade no contexto social, educacional e intelectual brasileiro. Por tradição, era normal pensar que, sendo negro ou pobre, o caminho natural seria colocar-se no mercado de trabalho como objetivo de vida, ou seja, “não havia no imaginário do pobre a ideia de prosperar via educação” (GENTILI; FRIGOTTO, 2001, p. 36).

Conforme Schmidt (2005), a visão elitista acerca do ensino no Brasil – em especial ao superior – ajuda a manter as desigualdades sociais, uma das características mais problemáticas do Brasil. A população negra e pobre, portanto, fica na periferia das oportunidades sociais, que eram reservadas, no cunho intelectual, normalmente a uma elite que conseguia manter-se no poder ou conseguia fazer-se representar nele. Além disso, a igualdade entre diferentes somente será alcançada se ela for buscada de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no Brasil, levando em consideração as diferenças que os distinguem por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, na desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais (STF, 2012).

Se a educação é capaz de transformar o indivíduo e é capaz de transformar as relações humanas e sociais, considera-se que uma política pública justa é aquela que permite que todos tenham acesso à educação. Assim, Torres (2003) afirma que cabe ao Estado formular políticas públicas educacionais, já que, segundo o autor, estas são derivadas das teorias do Estado e reparam a falta de uma abordagem holística dos determinantes da formulação política.

Há, nesse sentido, uma preocupação do governo em atuar em alguma demanda da sociedade. Essa ideia de atuação da esfera executiva também é defendida por Secchi (2012, p. 75), já que – para o autor – política pública “é uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público”. Para uma política

pública ser legítima, é necessária a participação social e governamental, considerada elemento relevante de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas. As propostas do programa de governo são, ou devem ser, construídas doravante com base nas necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas (LAMBERTUCCI, 2009).

Foi agindo em consonância com a afirmação de Lambertucci (2009) que a Universidade de Brasília (UNB), em 2009, reservou vagas com critérios étnico-raciais e sociais para ingresso em seu quadro discente via vestibular (UNB, 2009). Tal reserva levou o partido político Democratas (DEM) a entrar com uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra a reserva de vagas por critérios sociais ou étnico-raciais, segundo consta na inicial da ADPF/186. O partido Democratas arguiu junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) que a reserva de vagas 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.

O STF, em 2012, por unanimidade, decidiu que era improcedente a ação do Democratas, logo, as políticas públicas de cotas são legítimas nas universidades federais brasileiras. Segundo parecer do relator, ministro Ricardo Lewandowski, que foi seguido pelos demais ministros da corte, o sistema de cotas implantado pela UNB não feria os princípios da CF/88, pois, no caso da Universidade de Brasília, a reserva de 20% das vagas para estudantes negros e de um número irrisório delas para índios de todos os Estados brasileiros pelo prazo de 10 anos constitui providência adequada e proporcional ao atingimento dos desideratos. A política de ação afirmativa adotada pela UNB não se mostra desproporcional ou improcedente, configurando-se, sob esse ângulo, compatível com os valores e princípios da Constituição (STF, 2012).

Na esteira dessas discussões, o governo federal elaborou a lei 12.711, de agosto de 2012 (BRASIL, 2012) com o objetivo de reduzir as diferenças sociais e permitir que as parcelas menos privilegiadas, historicamente, ao acesso à educação superior possam, de fato, concorrer de forma mais igual às vagas nas

universidades federais no Brasil. Por esse mecanismo, as universidades federais teriam três anos para se adaptarem à lei, que exige a reserva de 50% das vagas a alunos oriundos de escolas públicas (por critério racial e social). Nesse sentido, vale lembrar um dos postulados de Barbosa (1956, p. 35): “A regra de igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam, nessa desigualdade social, proporcional à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira igualdade”. Ao refletir as palavras do jurista Rui Barbosa, percebe-se que a política pública de cotas sociais e raciais que o governo federal criou visa a implementar a igualdade material e, com isso, surge mais equidade às disputas por vagas nas universidades federais.

Porém, há aqueles que argumentam que as vagas discentes no ensino superior precisam ser reservadas por questões de meritocracia, que o Estado não poderia intervir nesses assuntos. Uma parte considerável dos ministros do STF, quando defenderam a política de cotas como constitucional, afirmam que ela não é o ideal, que teria de ser temporária, como a ministra Cármen Lúcia: “As ações afirmativas não são a melhor opção, mas são uma etapa. O melhor seria que todos fossem iguais e livres” (STF, 2012, p. 167). Entretanto, alguns ministros do STF reforçaram as discrepâncias históricas que há no Brasil quanto ao ingresso no ensino superior. Conforme Joaquim Barbosa, não se deve obliterar o fato de que a história universal não registra, na era contemporânea, exemplo de nação que tenha se erguido de uma condição periférica à condição de potência econômica e política, digna de respeito na cena política internacional, mantendo uma política de exclusão em relação a uma parcela significativa da sua população (STF, 2012).

Pela discussão ora apresentada, nota-se que o Estado precisa dar respostas à demanda e, portanto, encontrar uma forma de inclusão aos indivíduos que necessitam da proteção estatal. A partir desse raciocínio, a indagação que surge é: a política pública de cotas em universidades federais, ou seja, a lei 12.711, trouxe igualdade material aos candidatos que visam a ingressar na educação superior federal?

Para responder a essa questão, tem-se como objetivo geral analisar se a política pública de cotas trouxe igualdade material aos concorrentes a uma vaga nas universidades federais. Para atingi-lo, fo-

ram abordados: a) a diferenciação entre igualdade material e igualdade formal; b) entender como a atuação do Estado (criando políticas públicas) pode democratizar o acesso à educação e, por consequência, reduzir as desigualdades sociais; c) análise da lei 12.711/2012 e sua contribuição para o surgimento de uma sociedade justa, igualitária e inclusiva.

Diante do exposto, observa-se que o artigo em questão se torna legítimo à medida em que - do ponto de vista social - é relevante discutir o quanto a política de cotas insere as pessoas com menores condições sociais nas universidades e, com isso, traz uma pluralidade aos espaços culturais e intelectuais no Brasil. Como a lei 12.711 é por tempo determinado (10 anos), faz-se necessário trazer dados que corroborem para seu aperfeiçoamento e, obviamente, para verificar se a política pública está sendo realmente cumprida.

Do ponto de vista científico, o debate sobre esse tema é recente e, portanto, há pouca discussão teórica publicada. Logo, considera-se que a comunidade acadêmica não deve ficar à parte dessa discussão, até mesmo por ser um dos fins dessa política de cotas.

Além disso, o trabalho procura legitimar-se, já que a educação, sobre o viés prático, é uma das molas propulsoras de suas nações.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para atingir o objetivo proposto na presente pesquisa considera-se necessário analisar, a partir do ponto de vista de doutrinadores, o conceito de igualdade formal e de igualdade material. Além disso, a discussão acerca do papel das chamadas políticas afirmativas e a inclusão social a partir da educação.

### 2.1 Igualdade Formal e Igualdade Material

Com a CF/88, o sentido antigo de igualdade, ou seja, aquele baseado na ideia de que a norma deveria ser igual para todos e que ricos e pobres teriam de ser tratados da mesma forma, transformou-se em uma ideia de igualdade material. O princípio da igualdade material pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual. Nas palavras de Nery Junior (1999, p. 42):

“Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”.

O Estado de caráter social acaba por romper com o conceito de Igualdade Formal, já que ela legitimaria uma verdadeira desigualdade social, pois, a parte hipossuficiente dificilmente conseguiria igualar-se nos direitos, no acesso à justiça e outros disciplinados no ordenamento jurídico em sociedade, pois, conforme Bulos (2008), cabe ao Estado garantir na constituição a igualdade de verdade entre todos:

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal assegura mais do que uma igualdade formal perante a lei, mas, uma igualdade material que se baseia em determinados fatores. O que se busca é uma igualdade proporcional porque não se pode tratar igualmente situações provenientes de fatos desiguais. O raciocínio que orienta a compreensão do princípio da isonomia tem sentido objetivo: aquinohar igualmente os iguais e desigualmente as situações desiguais. (BULOS, 2008, p. 79).

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova acepção sobre a igualdade, afirmando que para tê-la, as pessoas que se encontram em iguais condições devem ser tratadas com igualdade e aquelas que se encontram em condições desiguais devem ser tratadas com desigualdade. Logo, fazer uso de discriminações positivas, garantindo políticas públicas que melhorem a vida de pessoas com pouca ou sem condições, em situação de miséria ou vulnerabilidade, acaba por assegurar direitos e, portanto, é válida – já que se busca um Estado social. Obviamente, se for uma discriminação justificável e razoável. Essa argumentação está em consonância com o que pensa Moraes (1989, p. 58) ao afirmar que “Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado”.

A regra de que todos são iguais perante a lei traduz a exigência de simples igualdade entre sujeitos de direito perante a ordem normativa, impedindo que se crie tratamento diverso para situações iguais ou similares, impedindo, em suma, que o legislador trate com desigualdade os iguais (CASTRO, 1983, p. 35-36). Por óbvio, para que tais ideias prosperem, o Estado deve contribuir e prover políticas públicas capazes de implementar a igualdade material de fato,

criando-se assim, uma sociedade mais igualitária e que beneficie a classe hipossuficiente.

Portanto, o Estado pode sim criar políticas que discriminem e diferenciem positivamente os cidadãos desde que essas desigualdades de tratamento sejam para dar ao menos favorecido, ao cidadão em estado de vulnerabilidade, condições de alcançar uma igualdade, de fato, nas desigualdades criadas em sociedade.

## 2.2 Políticas Afirmativas e Inclusão Social a Partir da Educação

A CF/88, quando fala em direitos sociais, em erradicação da pobreza, fim das discriminações e em dignidade da pessoa humana em seus artigos acaba, indiretamente, afirmando que o Brasil criará mecanismos que consolidem aqueles direitos garantidos em lei. Segundo Streck (2003), as circunstâncias de concepção das Constituições, como norma diretiva fundamental, garantiriam a realização dos valores constitucionais, como educação, subsistência, trabalho, etc.

Ações afirmativas não são apenas políticas que visam ao fim de discriminações de casta, étnicas ou raciais. São medidas que possuem como objetivo aumentar a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social ou no reconhecimento cultural. Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover o acesso à educação e ao mercado de trabalho, em especial às pessoas pertencentes a minorias sociais (BERGMANN, 1996). Ainda de acordo com o autor, “é uma companhia de seguros tomando decisões para romper com sua tradição de promover a posições executivas unicamente homens brancos” (BERGMANN, 1996, p. 7).

Ao refletir acerca dos conceitos apresentados, notadamente a ideia de que cabe ao Estado promover a participação das minorias nos diversos segmentos sociais brasileiros, tem-se, por fim, a visão de que as políticas de cotas sociais e raciais nas universidades federais contribuem decisivamente para a diminuição e, quem sabe, eliminação futura das desigualdades no país. A partir dessa discriminação positiva, pode-se pensar que se está fazendo justiça. Para Fraser (2003), redistribuição e reconhecimento de diferenças também é fazer justiça, uma vez que “o reconhecimento

não pode reduzir-se à distribuição, porque o *status* na sociedade não decorre simplesmente em razão da classe” (FRASER, 2003, p. 55). O autor ainda propõe desenvolver o que chama de concepção bidimensional da justiça, que trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça sem reduzir uma a outra, abarcando-se em algo mais amplo (FRASER, 2001).

Ao se levar o conceito de Fraser (2003) para a esfera da educação no Brasil, percebe-se o quão benéfico para a população pobre e desassistida foram as cotas sociais e raciais. As políticas afirmativas criadas e desenvolvidas nos últimos anos em nível federal acabaram por promover uma sociedade mais justa e igualitária a partir do conhecimento, já que a educação melhora substancialmente o nível intelectual e salarial das pessoas e, por óbvio, garante um princípio constitucional maior que é o princípio da dignidade humana. Para Sarlet (1988), a dignidade da pessoa humana seria o indivíduo conseguir realizar suas necessidades mais básicas dentro do seu contexto histórico, constituindo qualidade essencial e característica de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, assim, direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável (SARLET, 1988).

Além disso, a política de cotas possui a intenção de corroborar com o fim de discriminações e a busca do fim das desigualdades – cabe lembrar que, conforme Lenza (2014), o Brasil é signatário de tratados internacionais que buscam acabar com todas as formas de discriminações.

Nesse sentido, as ações afirmativas adotadas pelo governo federal no âmbito da educação são um instrumento para pôr em prática um Estado mais justo e igualitário. Para Barbosa (STF, 2012), as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas concebidas a fim de combater a discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir a discriminação sofrida no passado e, lógico, buscar uma efetiva igualdade de acesso à educação e emprego (STF, 2012).

Para Smits (2009), os que defendem as ações afirmativas governamentais argumentam que não seria discriminação dar-se preferência a determinados grupos raciais e de gênero, além de não comprometerem a equidade, pois não há direitos automáticos a benefícios em função de seus talentos naturais e habilidades, cabendo à sociedade distribuir tais benefícios conforme critérios razoáveis e justificados.

As políticas públicas de cotas sociais em universidades federais, portanto, constituem-se em medidas especiais e temporárias que acelerarão o alcance de uma sociedade equitativa e justa, já que garantem aos desfavorecidos historicamente o acesso à educação superior através da reserva de vagas. Assim, o Estado cumpre com seu papel através dessa medida compensatória, viabiliza a igualdade, a pluralidade social e racial nos meios universitários.

### 2.3 A Lei 12.711

Elaborada com o objetivo de ampliar as oportunidades de acesso dos menos favorecidos à universidade no Brasil, a lei nº 12.711 foi sancionada em agosto de 2012 e, por óbvio, como política pública, visa à democratização dos espaços acadêmicos que tradicionalmente são restritos a uma elite que pode pagar boas escolas. O pensamento de Vieira (2013) corrobora com a afirmação de que há, na estrutura educacional brasileira, uma elitização que discrimina os menos favorecidos; ao verificar os resultados dos vestibulares observa-se o favorecimento de alunos brancos oriundos de escolas privadas, especialmente em cursos mais concorridos, e,

[...] pelos dados do MEC, o número de negros que conquistam o diploma universitário limita-se a 2%. Isto significa que os postos de comando, seja no setor público, seja no setor privado, [...] ficarão necessariamente nas mãos dos não negros, confirmando mais uma vez nossa estrutura racial estratificada (VIEIRA, 2013, p. 116-135).

Por conta disso, a lei 12.711/2012 assegura 50% das vagas em universidades brasileiras a estudantes oriundos de escolas públicas e, além disso, adota o critério social e racial para distribuição de vagas. Tal preocupação do legislador serve para que haja uma efetiva democratização e diminuição das desigualdades no âmbito da educação superior no Brasil. Segundo dados do Ministério da Educação, o percentual

de negros na universidade foi inferior a 2% até 1997 e, a partir de 2013, subiu para 8,8% (VIEIRA, 2016).

Portanto, a implementação da lei acaba por trazer maior justiça social ao país. Nas palavras de Lewandowski (STF, 2012), é de conhecimento geral o número exíguo de negros e pardos que exercem cargos ou funções relevantes em nossa sociedade, resultado da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas desses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma disfarçada ou subentendida. Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente enraizada, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente (STF, 2012).

Parece claro que as políticas de cotas são fatores determinantes para a conquista de uma sociedade justa e igualitária, já que, nas palavras de Ricardo (STF, 2012, p.15), “o escopo das instituições de ensino vai muito além da mera transmissão e produção do conhecimento em benefício de alguns poucos que logram transpor os seus umbrais, por partirem de pontos de largada social ou economicamente privilegiados”. Há, portanto, mais do que uma preocupação com a questão educacional, há a visão de que a educação é fator primordial para o desenvolvimento de uma sociedade. Segundo Fraser (2003), estamos orientados a encontrar reivindicações por reconhecimento das minorias étnicas, raciais, sexuais e de gênero. Estas questões têm atraído o interesse de filósofos políticos, que buscam o desenvolvimento de um novo paradigma de justiça social, tendo o reconhecimento como ponto central da discussão.

É necessário, assim, que as universidades sejam um espaço capaz de integrar e promover as diversidades para que a pluralidade intelectual e cultural seja regra e não apenas um sonho no Brasil. Quanto a isso, requer lembrar que o ambiente acadêmico é capaz de desconstruir preconceitos e fomentar a dignidade da pessoa humana. Portanto, a lei se justifica, já que transformará – em última análise – diversas mazelas arraigadas à sociedade.

### 3 METODOLOGIA

O artigo em questão se caracteriza como um trabalho de pesquisa qualitativa, já que se utilizou um método de investigação científica que se foca no caráter subjetivo do objeto analisado, estudando as suas particularidades e experiências individuais. Para compô-lo, utilizou-se de dados, porcentagens, amostras e tabulações definidas e materializadas que contribuíram para a apresentação dos resultados. Assim, seguiu-se o que foi definido por Fonseca (2002) para a realização da pesquisa, uma vez que foram coletados dados do MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para comprovar o aumento significativo de estudantes egressos de escola pública nos bancos das universidades federais. Tal procedimento condiz com o que afirma Gil (2008), haja vista que a pesquisa foi realizada de forma racional e sistemática para proporcionar respostas ao problema proposto neste trabalho.

Além disso, a pesquisa se utilizou do método indutivo pois, por meio da indução, chega-se a conclusões que são apenas prováveis. A pesquisa procura responder se a lei 12.711/2012 trouxe igualdade formal ao preenchimento das vagas nas universidades federais, portanto, configura-se numa pesquisa descritiva, na qual os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira sobre eles, ou seja, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013).

O procedimento utilizado para se entender melhor a realidade dos fatos que foram apresentados foi de uma pesquisa *ex-Post-Facto*, já que investiga e identifica as possíveis variáveis independentes que deram origem ao aumento do número de alunos egressos do sistema público aos bancos universitários federais. A pesquisa *ex-post-facto* tem por objetivo investigar possíveis relações de causa e efeito entre um determinado fato identificado pelo pesquisador e um fato que ocorre posteriormente. Assim, os dados são coletados após a ocorrência dos eventos. Essa modalidade de pesquisa é utilizada quando há impossibilidade de aplicação da pesquisa experimental devido a nem sempre ser possível manipular as

variáveis necessárias para o estudo da causa e do seu efeito (FONSECA, 2002).

Portanto, para se elaborar a pesquisa e se buscar a comprovação de que a política pública de cotas sociais e raciais implementada pelo governo federal trouxe igualdade formal, utilizou-se basicamente de uma pesquisa qualitativa, com método indutivo, descritiva e *ex-post-facto*.

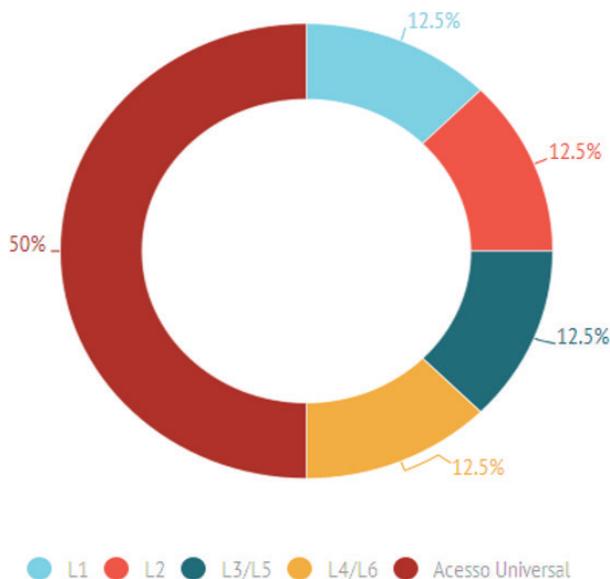
## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nessa seção serão analisados e discutidos os resultados desta pesquisa. Cabe lembrar que os dados acerca do perfil dos alunos que ingressaram nas universidades que serão apresentados na sequência foram utilizados para verificar se a lei 12.711/2012, de fato, deu oportunidades de acesso ao ensino universitário público a alunos com perfil que, antes dela, não conseguiam ingressar na universidade. Para apresentar os resultados faz-se necessário apresentar o modelo de política de cotas implementado no Brasil e a base de dados.

### 4.1 A Política de Cotas

Primeiramente, antes de se analisar gráficos e resultados, faz-se necessário entender a política de cotas. Segundo a leitura da lei 12.711/2012, as universidades federais destinarão 50% de suas vagas na graduação para alunos que cursaram a totalidade do ensino médio em instituições públicas. Essas vagas podem ser preenchidas via vestibular da própria universidade e (ou) via Sistema de Seleção Unificado (SISU), cujo resultado é obtido após o aluno prestar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Além disso, haverá uma subdivisão, ou seja, nessas vagas destinadas a alunos de escola pública existirá a previsão de vagas por critério econômico e critério racial. Há, portanto, modalidades de cotas para ocorrer uma maior inclusão social. Cabe ressaltar que a lei homologada em 2012 deixou um prazo de três anos para as universidades irem proporcionalmente adaptando-se a ela. O Gráfico 1 foi elaborado para apresentar a alocação das vagas nas universidades federais depois da implementação da lei 12.711/2012.

**Gráfico 1** Alocação das Vagas nas Universidades Federais



**Fonte:** Elaborado com base no Manual do Candidato UFRGS (2016)

Assim, conforme exposto no gráfico, temos 50% das vagas garantidas ao acesso universal ou ampla concorrência, ou seja, alunos que não cursaram o ensino médio em instituições públicas, e 50% das vagas para alunos que cursaram o ensino médio em instituições públicas.

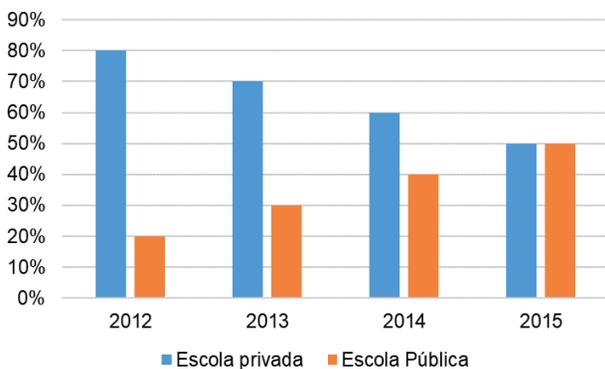
Há ainda as subdivisões, nas seguintes modalidades: L1 - candidatos com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita; L2 - estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita, com registro de autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou indígena); L3 (Vestibular); L5 (SISU) - candidatos com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita; L4 (Vestibular); L6 (SISU) - alunos autodeclarados e com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita.

Percebe-se, pela análise dos dados, que a intenção do governo federal é incluir pessoas tradicionalmente excluídas do sistema educacional superior no Brasil, ao garantir 50% das vagas a alunos de escola pública. Houve uma separação entre os alunos, pois claramente o sistema público no ensino médio é deficitário em relação ao sistema particular. Além disso, a lei 12.711/2012 proporciona maior igualdade entre os postulantes aos bancos universitários pois permite uma disputa mais equânime entre os candidatos, já que eles ficam divididos por critérios sociais e raciais – conforme leitura do Gráfico 1. Portanto, essa política

pública contribui para a formação de uma sociedade mais inclusiva, igualitária e justa, conforme objetivo da pesquisa. É bom lembrar que este estudo procura analisar a contribuição da lei 12.711/2012 para a busca de uma igualdade material. Assim sendo, ao reservar vagas a alunos de escola pública, a lei está cumprindo com seu papel de contribuir para a busca da igualdade material no Brasil.

Cabe reiterar que a lei 12.711/2012 previa um período de adaptação das instituições públicas à nova política de preenchimento das vagas nas diversas graduações. As universidades teriam três anos – a partir de 2012 – para a adaptação de seus concursos vestibulares à nova realidade. O Gráfico 2 apresenta a evolução dos percentuais de reserva de vagas ano a ano – até ser atingido os 50% de vagas reservadas a alunos de escola pública.

**Gráfico 2** Evolução dos percentuais de reserva de vagas nas universidades federais a alunos de escola pública



**Fonte:** Elaborado pelos autores com base na lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (2016).

Ao analisar os números, nota-se que a intenção do governo federal era propiciar um período razoável para que a sociedade e as instituições se adaptassem aos novos parâmetros. Por óbvio, essa discussão já vinha de tempos anteriores, quando algumas instituições como a Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade de Brasília (UNB) iniciaram com a reserva de vagas por critérios sociais e raciais. O governo federal, nessa esteira, concretiza uma política oficial de reserva de vagas para o ensino público federal. Os dados apenas ratificam que a política se daria de forma gradual e por tempo determinado – até 2025.

Salienta-se que, antes do surgimento da lei 12.711/2012, algumas universidades federais – por

meio de suas resoluções internas – já haviam criado mecanismos que previam cotas sociais e raciais. A UNB, uma das pioneiras nessa política, foi alvo de ação judicial por conta de sua política de cotas. Depois dela, outras universidades, como a Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), criaram seus mecanismos de inclusão. Por conta disso, o governo federal criou a lei 12.711/2012 para ajustar e tornar claras as regras que se enquadram nos critérios sociais e raciais. Os números apresentados justificam, portanto, a lei 12.711, já que é papel do Estado contribuir para a criação de uma sociedade justa e igualitária e, leis como esta, colaboram para isso.

## 4.2 Base de Dados

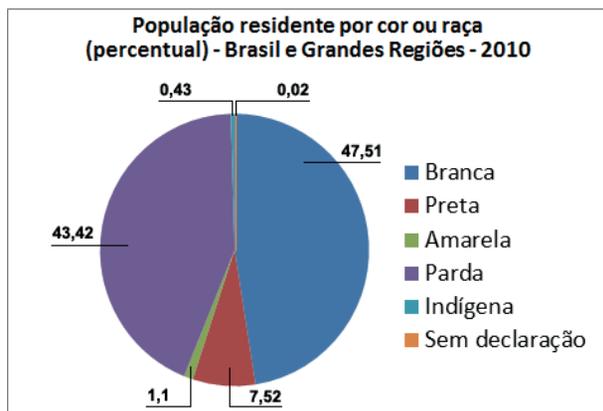
Os dados que serão apresentados foram retirados da base de dados disponibilizada anualmente pelo INEP, uma autarquia federal vinculada ao MEC, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro. Além disso, foram utilizados alguns dados disponibilizados pelo MEC e pelo IBGE, sobretudo quanto a questões étnicas e sociais.

## 4.3 A Pesquisa

Apesar de o último censo apontar que a população brasileira é predominantemente preta ou parda (Gráfico 3), no âmbito acadêmico, por questões históricas e sociais, a grande maioria dos alunos é composta por pessoas de etnia branca. Segundo o IBGE (2016), na última década, houve um grande crescimento do acesso de negros e pardos às universidades. Porém, segundo os mesmos dados, a proporção dos estudantes de 18 a 24 anos pretos ou pardos que frequentam o ensino superior ainda não chegou ao mesmo nível que os jovens brancos tinham 10 anos antes. Em 2004, 16,7% dos alunos pretos ou pardos estavam em uma faculdade; em 2014, esse percentual saltou para 45,5%. No caso dos estudantes brancos, em 2004, 47,2% frequentavam o ensino superior; dez anos depois, essa parcela passou para 71,4%. A última década viu crescer também o acesso do quinto mais pobre da população à universidade pública.

Nota-se que a lei 12.711 surge para estancar essa diferença, já que reserva percentual de vagas nos bancos das universidades públicas a alunos negros de escola pública, ou seja, representa um avanço social ao garantir vagas a alunos negros de escola pública.

**Gráfico 3** Populacional e separação étnica no Brasil



**Fonte:** IBGE (2016). Elaborado com base nos resultados do Censo Demográfico IBGE (2010).

Interessante analisar, no Gráfico 3, que o Brasil é composto, predominantemente, por pessoas que se consideram pretos ou pardos, entretanto, nos bancos universitários, esse predomínio se transforma em exceção já que, antes das políticas de cotas, menos de 2% dos estudantes universitários se consideram negros (IBGE, 2010). Essa exclusão do negro do ambiente universitário cria, obviamente, um círculo de pobreza visto que o estudo é fonte de melhora substancial na qualidade de vida, nível salarial e empregatício. Esses dados recomendam a política de cotas como uma política pública que diminui as diferenças entre as pessoas no Brasil e contribui para a igualdade material prevista na CF/88.

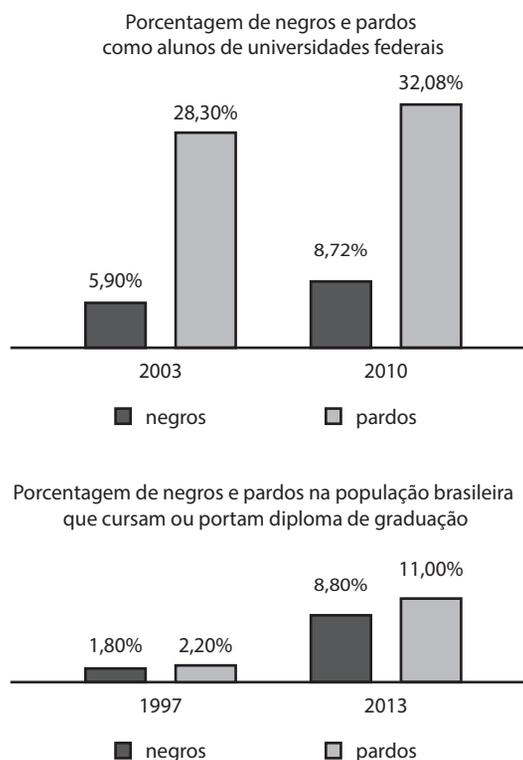
Os dados do IBGE (2016) ainda mostram que, entre 2013 e 2015, a política afirmativa de reserva de cotas garantiu o acesso a aproximadamente 150 mil estudantes negros em instituições de ensino superior em todo o país. Ou seja, esse crescimento se deu, sobretudo, à política de cotas implementada nas universidades e depois ratificada pela lei 12.711/2012, dado que os números anteriores a essas políticas são pífios. Pelos números apresentados, verifica-se, no Brasil, a exclusão dos negros e pardos dos bancos universitários. A lei 12.711, portanto, surge como uma política pública capaz de atenuar e reverter esse quadro de exclusão

ao reservar vagas a alunos pardos e negros de escola pública. O Estado, assim, cumpre seu papel de criar mecanismos que propiciem a busca da igualdade material em sociedade. Isso possibilita o surgimento de uma maior justiça social através da educação.

Dados do Ministério da Educação (2015) mostram que em 1997 o percentual de jovens negros, entre 18 e 24 anos, que cursavam ou haviam concluído o ensino superior era de 1,8% e o de pardos 2,2%. Em 2013 esses percentuais já haviam subido para 8,8% e 11%, respectivamente.

Além das informações anteriores, o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (GEMAA), em 2013, elaborou um estudo que corrobora com a política de cotas nas universidades federais, já que os resultados apresentados mostram o crescimento do número de alunos negros e pardos nos bancos universitários brasileiros. Cabe lembrar que em 2013 a política de cotas fora recém implementada pelo governo federal e, mesmo assim, já apresentava resultados surpreendentes. O Gráfico 4 apresenta a síntese do estudo elaborado pelo GEMAA.

**Gráfico 4** Percentagem de negros e pardos que frequentam universidades federais no Brasil



**Fonte:** GEMAA (2013). O impacto da lei nº 12.711 sobre as universidades federais.

Pela análise do gráfico retirado do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (GE-MAA), nota-se que o avanço do número de pardos e negros aos bancos universitários se deu após as universidades aderirem às políticas de cotas sociais e raciais. Fica claro, portanto, que é necessária uma política de inclusão social e racial nas universidades. A política de cotas não é, portanto, uma política protecionista, mas sim um mecanismo de inclusão social pela educação. Com isso, as universidades e o Estado cumprem com seu papel na busca de uma sociedade igualitária.

Outro dado a ser ressaltado é o fato de que os alunos negros e pardos que frequentam os bancos universitários são oriundos de escolas públicas, posto que a lei prevê a entrada, por cotas, de alunos de instituições públicas. Além disso, conforme o MEC, em 1997 apenas 27% das vagas em universidades federais eram preenchidas por alunos oriundos de escolas públicas. Com a política de cotas, esse número saltou para, no mínimo, 50% das vagas. Esses dados permitem que se faça a reflexão do quão inclusiva é a política de cotas sociais por criar mecanismos que permitem um tratamento mais igualitário entre as pessoas.

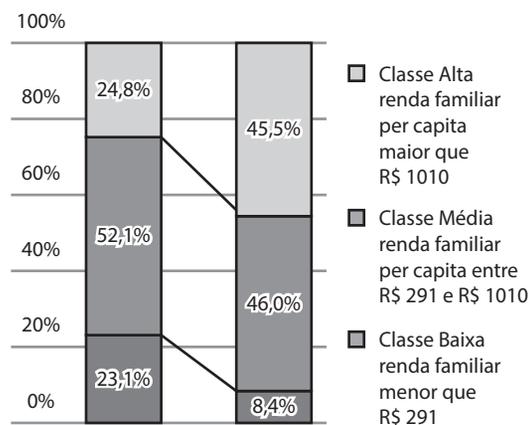
Segundo Lewandowski, relator da ADPF 186, para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas ocorra de fato, o Estado pode valer-se tanto de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, quanto de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira precisa, atribuindo-lhes algumas vantagens, durante certo tempo, de modo a facilitar a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. Assim, reconhece-se o direito e a constitucionalidade da atuação do Estado na busca pelo reparo e aplicação da justiça distributiva/compensatória em face dos grupos deixados à margem do desenvolvimento social e econômico brasileiro (STF, 2012).

Além disso, atenta-se para outro fator: a lei 12.711/2012 prevê que alunos de escolas públicas com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos terão direito a reserva de vagas dentro desses 50% destinados a alunos de escola pública. Portanto, o executivo deu viés social à lei, já que deixou 50% das vagas reservadas a alunos oriundos do sistema

público a pessoas com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos. Esse dispositivo na lei ampliou sobremaneira a entrada de pessoas consideradas pobres nas universidades federais.

O Gráfico 5 apresenta a distorção entre a representatividade social da classe e a sua presença nas universidades federais.

**Gráfico 5** Presença em Universidades Públicas em 2013



**Fonte:** Góes (2015).

É possível, pelo Gráfico 5, vislumbrar que o executivo federal, por obrigação, precisa equilibrar esses números ante a clara relação de nível salarial e nível de escolaridade. A política de cotas, portanto, permite esse equilíbrio e igualdade ao reservar vagas a pessoas que tradicionalmente estão fora dos bancos universitários. Cabe lembrar que esse número de 8,4% de participação dos mais pobres no âmbito universitário é quatro vezes maior se comparado ao ano de 2004, por exemplo. À época, os mais pobres representavam apenas 1,7%, segundo IBGE (2016). Portanto, mais uma vez, o incremento de políticas de inclusão social reflete a melhora dos números. E, assim, o crescimento do total de alunos de escolas públicas nos bancos universitários passa pela política de cotas implementada pela lei 12.711/2012, já que abriu um espaço nas universidades públicas que outrora não era ocupado. Além disso, a lei estabeleceu uma conquista para a sociedade visto que – ao reservar 50% das vagas de universidades federais a alunos de escolas públicas – permitiu uma maior justiça social e, por óbvio, com o passar do tempo, uma sociedade mais igualitária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa, buscou-se entender não só números, mas a dimensão e importância da política de cotas sociais e raciais no Brasil. Logicamente, há a consciência de que os governos municipais, estaduais e federal precisam investir em educação básica, entretanto, é necessário ressaltar que a política pública de cotas é um instrumento poderoso de acesso às universidades federais para aqueles que tradicionalmente sofriam com a exclusão na área da educação. Ao final da pesquisa, percebe-se que a igualdade material – defendida na CF/88 – foi amplamente conquistada com o advento da política de cotas. Além disso, fica claro que o Estado possui papel central na busca de uma sociedade mais justa e igualitária e a lei 12.711/2012 é a exemplificação dessa atuação do Estado.

Outro aspecto a ser destacado é que o objetivo da pesquisa foi alcançado, ou seja, a política de cotas implementada pelo governo federal, através da lei 12.711/2012, trouxe igualdade material ao ingresso nas universidades federais, já que permitiu um aumento consistente do número de alunos egressos do sistema público de ensino nos bancos das universidades federais.

Além disso, foi possível perceber, ao longo da pesquisa, a importância de uma política pública capaz de dirimir as diferenças e implantar uma sociedade mais justa através da educação. Os números permitiram vislumbrar o contingente de pessoas que podiam ingressar em uma universidade pública, mas não o faziam por falta de oportunidade e incentivo.

Por óbvio, a pesquisa deixou de lado, por questão de foco, outros aspectos como o crescimento e a qualificação das universidades privadas – o que permitiu a migração de alunos com maior poder aquisitivo para os bancos universitários privados. Além disso, houve um desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas – o que incentivou as pessoas a buscarem uma formação acadêmica melhor para almejar melhores postos de trabalho entre outros aspectos econômicos das últimas décadas.

Constatou-se ainda que essa política pública propôs uma mudança de pensamento de Estado, já que deu a oportunidade de, através da educação, pessoas conquistarem uma sociedade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. **Oração dos Moços**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1956.
- BERGMANN, B. **In defense of affirmative action**. New York: Basic Books, 1996.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- BRASIL. **Lei 12.711/2012**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CASTRO, C. R. S. **O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FRASER, N. **Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation**. In: FRASER, N; HONNETH, A. *Redistribution or Recognition. A political-Philosophical exchange*. Londres/Nova York: Verso, 2003.
- GEMAA. **O impacto da Lei Nº 12.711 sobre as Universidades Federais**. 2013. Disponível em: <<http://gemaa.iesp.uerj.br/levantamentos/o-impacto-da-lei-no-12-711-sobre-as-universidades-federais-2013/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- GENTILLI, P.; FRIGOTTO, G. **A Cidadania Negada: Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

- GÓES, Carlos. **Como a universidade pública e gratuita aumenta a desigualdade de renda**. 2015. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2015/07/como-a-universidade-publica-e-gratuita-aumenta-a-desigualdade-de-renda/>>. Acesso em: 18 jun. 2017.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2016.
- IBGE. **Dia da Consciência Negra**. 2016. Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/calendario-teen-7a12/evento/56-dia-da-consciencia-negra.html>> Acesso em: 3 dez. 2016.
- LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEC. **Programas e Ações**. 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/programas-e-acoes>>. Acesso em: 18 dez. 2016.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- NERY JÚNIOR, N. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.
- SANTOS, H. **Teoria do círculo vicioso**. In: São Paulo em perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, 1994.
- SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SCHMIDT, M. F. **Nova História Crítica**. São Paulo: Nova Geração, 2005.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.
- SMITS, K. **Applying Political Theory: Issues and Debates**. London: Macmillan, 2009.
- STF. **ADPF 186**. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiario/noticiario/anejo/adpf186.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2016.
- STRECK, L. L. **Os Juizados Especiais Criminais à Luz da Jurisdição Constitucional: A Filtragem Hermenêutica a partir da Aplicação da Técnica da Nulidade Parcial sem Redução de Texto**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24. Rio de Janeiro: EMERJ, 2003. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revista-emerj\\_online/edicoes/revista24/revista24\\_106.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revista-emerj_online/edicoes/revista24/revista24_106.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2016.
- TORRES, C. A. **Teoria Crítica e Sociológica**. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2003.
- UFRGS. **Manual do Candidato**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/coperse/concurso-vestibular/anteriores/2016/ManualdoCandidatoCV2016Final.pdf/view>>. Acesso em: 16 nov. 2016.
- UNB. **Edital vestibular**. 2009. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/vestibular/1VEST2009/arquivos/ED\\_3\\_2008\\_1\\_VEST\\_2009\\_ABT\\_FINAL\\_FORM.PDF](http://www.cespe.unb.br/vestibular/1VEST2009/arquivos/ED_3_2008_1_VEST_2009_ABT_FINAL_FORM.PDF)> Acesso em: 16 nov. 2016.
- VIEIRA, I. **Percentual de negros em universidades dobra, mas é inferior ao de brancos**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-12/percentual-de-negros-em-universidades-dobra-mas-e-inferior-ao-de-brancos>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

VIEIRA, O. V. **Direitos Fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.