

# Lei 12.711 / 2012

## Quase 10 anos - Análises, Sugestões e Reflexão

Glaucio Lomba Soldati<sup>1</sup>

GT 2. Políticas públicas, pandemia e sociedade

### Resumo

Aproximando-se de 10 anos da Lei 12.711 de 2012, conhecida como lei de cotas das instituições federais de ensino, prazo este em que está previsto a revisão desta importante ação afirmativa. Ações como esta são criadas e mantidas sob a premissa de reparar desigualdades que estão enraizadas na sociedade ao longo dos anos. Não se deve adiar, e possivelmente poderia ter sido antecipado, o momento de questionamentos, tipo: Efetivamente atingiu o objetivo? Dez anos para revisão foi adequado? Se permitiu o acesso, este permaneceu e teve êxito? Há equívocos no modo de operacionalizá-la? Deveria ter políticas de melhorias da educação básica, de forma que esta lei não fosse necessária? Muito mais questionamentos possivelmente podem e devem ser formulados a respeito, bem como sugestões de respostas para o aprimoramento desta lei a todo momento e principalmente quando da sua revisão. O presente estudo, realizado sob a forma de revisão de literatura, busca contribuir com análises, sugestões e uma reflexão quanto a um equívoco em relação à reserva versus o preenchimento das vagas, cuja consequências práticas necessitam de estudos mais aprofundados.

**Palavras-chave:** Lei de Cotas; reserva de vagas; preenchimento de vagas.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração com especialização em Formação Pedagógica para Docência na Educação Profissional e Tecnológica, servidor do IFFluminense, campus Santo Antônio de Pádua. E-mail: glauciosoldati@gmail.com.

## Introdução

O que nos faz iguais reside basicamente no fato de sermos todos seres humanos. Desde que nascemos, cada um traz consigo sua ascendência, inicia sua história e passa a integrar a sociedade, que não gera ou não gerou direitos e oportunidades iguais a todos, por vezes privilegiando uns e desfavorecendo outros grupos que a compõe.

Esta desigualdade atinge, favorecendo ou desfavorecendo cada indivíduo, mas ocorre basicamente em decorrência do grupo ao qual este pertença. Apesar da conquista de direitos que abrangem a todos, muito já foi e possivelmente muito ainda há de ser feito. Entretanto ações que busquem ser justas, não podem ser simplesmente igualitárias, se efetivamente almejarem atingir tais objetivos.

Ações que antes eram tidas como justas, por serem igualitárias, passaram a ser questionadas quando estas não eram capazes de espelhar o perfil diversificado da nossa sociedade em seus ambientes, por exemplo. Neste contexto que surgem as políticas de ação afirmativa, que têm como objetivo promover algum tipo de reparação para grupos discriminados ou que sofrem exclusão socioeconômica (RIBEIRO; COSTA; RISSO, 2021 apud FERES JÚNIOR, DAFLON; 2011, p. 96).

A primeira política de ação afirmativa no Brasil é atribuída à Constituição de 1988, em seu artigo 37 quando definiu um percentual dos cargos públicos para os portadores de deficiência.

No que se refere à reserva de vagas em instituições de ensino, surgiram também ações afirmativas neste sentido, que primeiramente ocorreram por iniciativa e de maneira definida por cada instituição, até a promulgação da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012.

A Lei 12.711/2012, conhecida como a Lei de Cotas, foi criada com o objetivo de possibilitar um maior acesso às vagas nas instituições federais de ensino, por parte de alunos que estudaram todo o nível escolar anterior em escola pública, acrescentando-se a esta primeira condição outras, econômico sociais e étnico-raciais.

Souza (2006) descreveu como possivelmente a mais conhecida tipologia sobre política pública a elaborada por Theodor Lowi (1964, p. 1972). Analisando a Lei de Cotas, quanto à tipologia, observa-se que melhor se enquadra como uma política redistributivas, por atingir um maior número de pessoas e por impor perdas concretas e em um curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros.

Fruto principalmente da atividade de agentes governamentais, há pontos que geram críticas, reconhecimento e questionamentos sob diversos aspectos, entretanto em seu Art. 7º, a Lei de Cotas estabelece que seja promovida uma revisão no prazo de dez anos a contar da data de sua publicação (BRASIL, 2012).

De forma breve, pode-se destacar que esta política pública busca aumentar significativamente o número de matrículas na educação superior de estudantes de escolas públicas (VASCONCELOS; MELLO; MACEDO, 2016), cabendo diversos questionamentos: Efetivamente atingiu o objetivo? Dez anos para revisão foi adequado? Se permitiu o acesso, este permaneceu e teve êxito? Há equívocos no modo de operacionalizá-la? Deveria ter políticas de melhorias da educação básica, de forma que esta lei não fosse necessária?

Especificamente, a presente pesquisa, realizada sob a forma de revisão de literatura, trata da chamada Lei de cotas, a Lei nº 12.711/2012, buscando analisá-la, sugerindo e refletindo a respeito.

Há diversos estudos, com variados enfoques em torno da Lei de Cotas, trazer a contribuição de ao menos alguns destes é essencial para se entender a importância inerente à questão. Também será objeto deste trabalho, uma reflexão preliminar do autor quanto ao que julga ser um equívoco, não da lei, mas da portaria que a operacionaliza.

## **Quase 10 anos**

A Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012 veio implementar uma importante política pública, assim entendida como descreveu Souza (2006, p. 24):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Para este trabalho, será adotado o conceito de Laswell, pois mostrou-se o mais adequado ao caso. Bem como, quanto à tipologia, entendida como uma política

redistributiva, sob o modelo desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972). Não será objeto deste trabalho, mas também se faz importante entender o histórico que antecedeu a Lei de Cotas, havendo muitos trabalhos relacionados a esta e a outras ações afirmativas.

Desde a sua promulgação, muitos trabalhos já vêm analisando, avaliando ou propondo alternativas à Lei de Cotas, como ficou conhecida a Lei 12.771/2012. Entretanto, em seu Art. 7º, determina:

No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Já diziam Vasconcelos, Mello e Macedo (2016, p. 14):

Há uma evidente necessidade de rediscussão e reformulação de alguns dispositivos, especialmente no que concerne aos critérios de cálculo das vagas e de verificação da condição de beneficiário. Este processo de reformulação dificilmente poderá esperar pelo dilatado prazo de dez anos.

Quanto aos resultados de uma pesquisa que buscou compreender o alcance da Lei de Cotas no acesso aos cursos de graduação presenciais da Unifal em 2018, concluíram Lopes, Silva e Ferreira (2019, p. 170) que:

[...]resultados indicam que, em 2018, as vagas destinadas a estudantes público-alvo da Lei de Cotas não foram totalmente preenchidas nessa instituição. Tal situação fica mais evidente quando consideramos as categorias reservadas para estudantes egressos da rede pública de ensino médio autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Em muitos casos, as vagas foram transferidas para outras categorias de ingresso ou mesmo para a ampla concorrência. Isso se deu pelo menor número de estudantes classificados nas categorias que envolvem autodeclaração racial e pela forma de distribuição adotada pela instituição nas chamadas subsequentes à primeira.

No ensino técnico de médio, Ribeiro, Costa e Risso (2021, p. 324) concluíram:

Esta pesquisa evidencia os avanços que a implantação da política de cotas representa: sem elas, a maior parte dos estudantes que ingressou pelo sistema não teria a oportunidade de cursar o EMI do IFF se buscasse a vaga por AC. Por outro lado, há contradições nesse processo: a inclusão pelas cotas tem, na sua outra face, a exclusão pela alta taxa de abandono e reprovação. A Lei das Cotas proporcionou o acesso à educação profissionalizante de nível médio a alunos que cursaram integralmente o

Ensino Fundamental em escolas da rede pública e que carregam a pesada herança da discriminação racial e de classe. Sem as cotas, portanto, a maior parte dos alunos cotistas não ingressaria no IFF, como demonstrado através da comparação com as notas de corte dos alunos que foram admitidos pelo sistema de ampla concorrência.

Durante este período de quase dez anos, muitos trabalhos contribuíram sob diversos aspectos. E agora que se aproxima a revisão prevista em lei, este busca contribuir ao trazer questionamentos e análises já desenvolvidas por outros autores, acrescentando novos questionamentos, além de uma reflexão, com o intuito de conferir maior profundidade ao debate sobre esta importante ação afirmativa.

### **Permanência e êxito: Entrar basta?**

Dentre o que foi analisado, há uma unanimidade quanto a importância da lei de cotas, como Vasconcelos, Mello e Macedo (2016, p. 15): “não restam dúvidas a respeito da necessidade de ações afirmativas que promovam a democratização da educação superior, no sentido da superação das desigualdades sociais e educacionais históricas”.

E Carmo (2016, p. 43 apud RIBEIRO; COSTA; RISSO, 2021) afirmam que por causa da importância ímpar das cotas como instrumento de combate à abissal desigualdade social brasileira, é fundamental realizar investigações que tenham a permanência e o êxito como dimensões centrais, pois deixamos de culpabilizar a vítima pelo próprio fracasso e passamos a reproduzir uma perspectiva epistemológica e política que tem compromisso com a educação inclusiva.

Como uma proposta à revisão prevista na lei de cotas, a inclusão de ações de permanência e êxito à estes ingressantes cotistas.

### **Reserva e Preenchimento das Vagas**

Nesta seção será buscado apresentar uma reflexão acerca do preenchimento das vagas reservadas pela lei de cotas. Tanto a Lei, quanto o Decreto que tratam do assunto, a todo momento referem-se à reserva de vagas, e aos critérios para tanto.

Cabe destacar que reservar não significa segregar, ou seja, o significado de reservar no que tange a lei de cotas é de destinar e não de isolar ou segregar. Uma analogia para melhor entendimento pode-se fazer com um estacionamento, em que

tem-se vagas reservadas à idosos, sendo que estes também podem estacionar nas vagas não reservadas. Ou seja, os idosos, em um estacionamento têm vagas destinadas a eles, se fossem vagas segregadas à eles, não poderiam estacionar em vagas gerais. Isto será muito importante para a compreensão, e se faz fundamental para o entendimento da reflexão quanto ao equívoco que aparenta estar acontecendo no preenchimento das vagas reservadas.

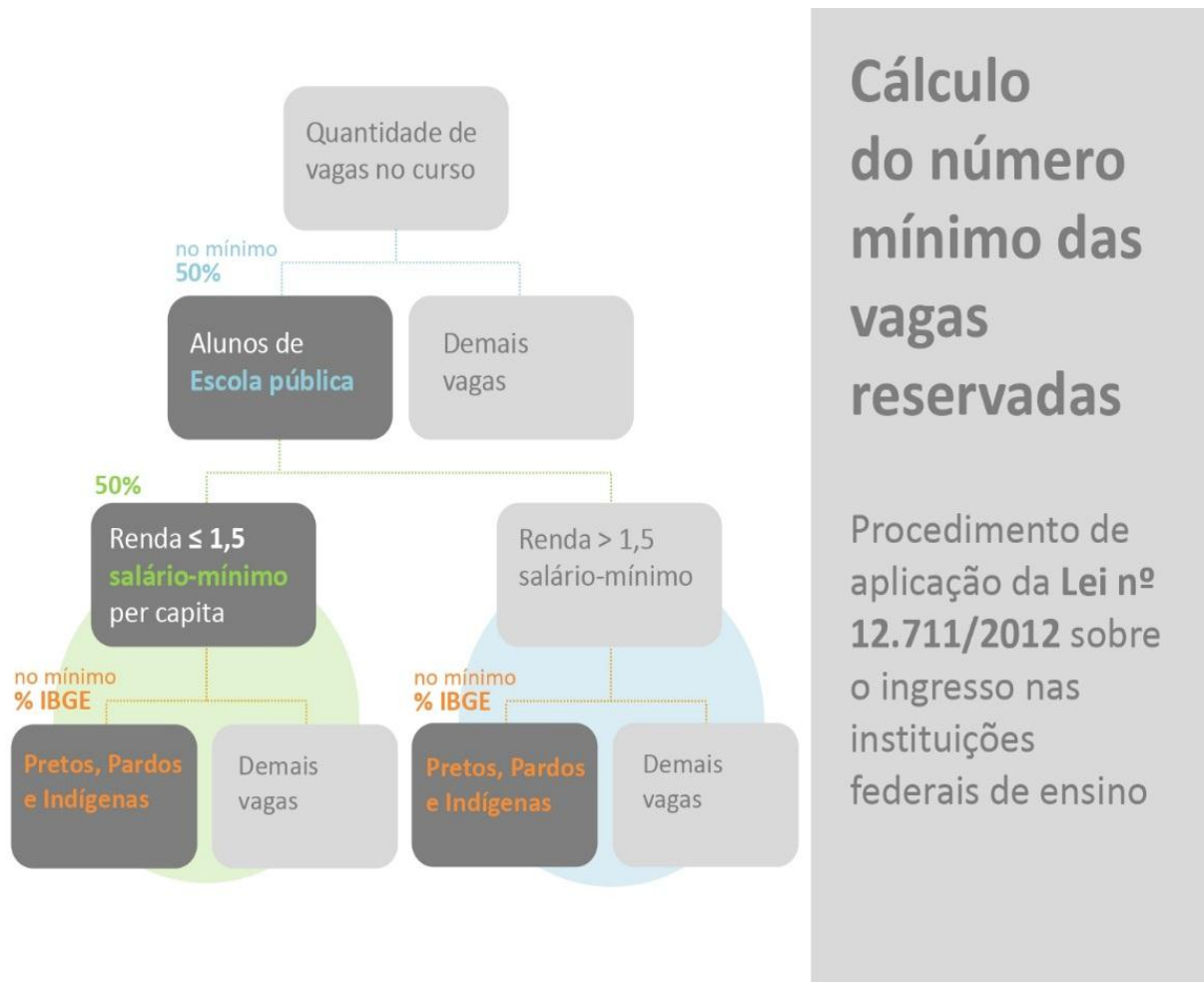
Esta reflexão ocorreu fruto de observações em listagens de processo seletivo por ocasião de trabalhos no setor de registro acadêmico, comparando as listagens das cotas e o entendimento quanto aos objetivos da lei. Com as pesquisas, o equívoco quanto à operacionalização no preenchimento das vagas reservadas, mais fazia sentido.

A lei 12.711, em seu Art 1º diz:

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012, p. 1).

O primeiro critério é de no mínimo 50% para estudantes oriundos de escolas públicas, sendo assim, a representação gráfica quanto à reserva de vagas seriam dois conjuntos distintos, como observado no gráfico 1 na parte quanto a Alunos de Escola Pública e Demais Vagas.

Gráfico 1 – Cálculo do número de vagas pela Lei 12.711/2012



Fonte: Brasil (2012)

Mas, quanto ao preenchimento das vagas, o conjunto das vagas reservadas está contido dentro do conjunto de todas as vagas ofertadas, ou seja, alunos oriundos de escola pública também concorrem às demais vagas, o contrário não. E dentro do que foi pesquisado é o que tem sido adotado e não poderia ser diferente, pois se fossem tratados isoladamente, teríamos no máximo 50% oriundos de escola pública e não no mínimo, como prevê a lei. Sendo assim, temos 50% oriundos de escola pública em decorrência da reserva de vaga e possivelmente mais aqueles que conquistaram vagas da ampla concorrência identificado no gráfico 1 como Demais Vagas. Ou seja, quem é cotista, concorre à vagas reservadas e às gerais, pois assim tem que ser para que se garanta o previsto em lei.

A forma como ocorre o preenchimento das vagas reservadas e de ampla concorrência, como descrito no parágrafo anterior, mostra-se correta e adequada. A

reflexão quanto ao equívoco no preenchimento das vagas reservadas, reside a partir do critério secundário, e aparentemente foi gerado pela Portaria Normativa Nº 18, de 11 de outubro de 2012 do Ministério da Educação. O critério seguinte, refere-se à renda, no qual a Lei 12.711 em seu Art 4º, Parágrafo único, diz que “no preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita”.

Entretanto cabe destacar que quanto a esta política, há uma Lei, um Decreto e uma Portaria Normativa, como também cabe destacar uma relação hierárquica respectivamente. Semelhante a: estratégico, tático e operacional. Ou seja, uma lei não é capaz e não tem o objetivo de dar as minúcias que o nível operacional necessita. Isto coube à portaria normativa já citada, que assim inicia: “Esta Portaria dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012”.

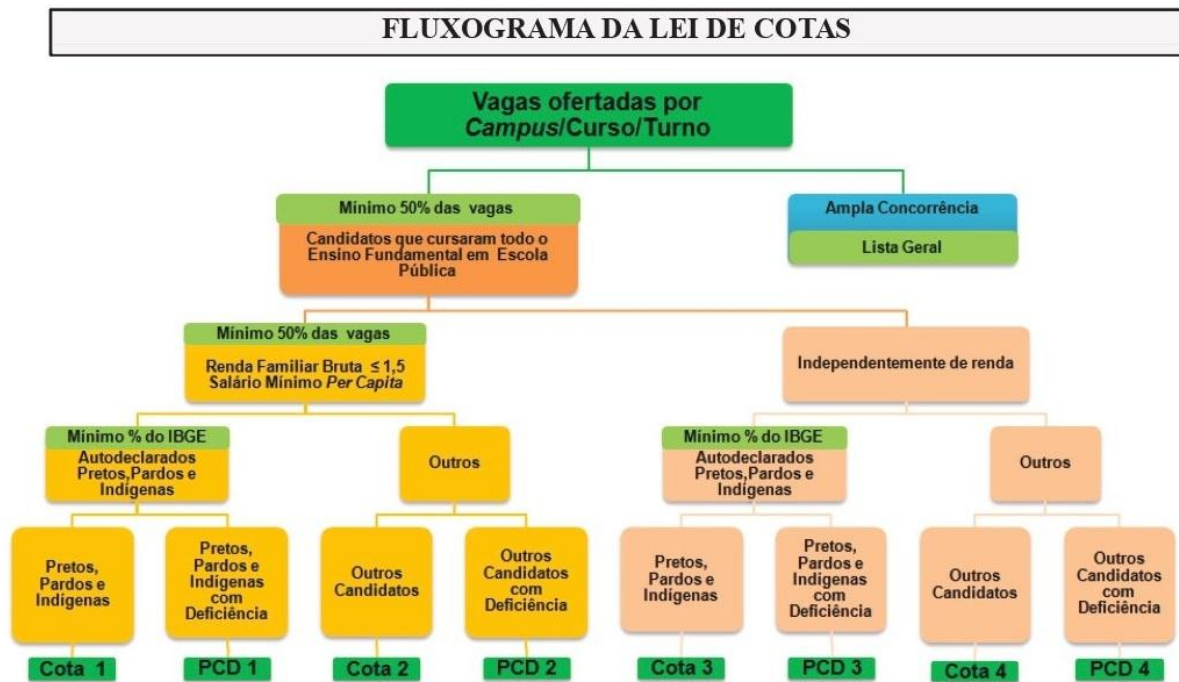
Mas a partir do Capítulo IV – Do Cálculo das Vagas Reservadas, Art. 10 – inciso VI - reservam-se as vagas destinadas aos estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar bruta **superior** a 1,5 (um e meio) salário-mínimo per capita. E que também constaram no Art. 10 inciso VII, Art. 14 inciso II (grifo nosso).

Mas qual a consequência disto? Nem a Lei, nem o Decreto nunca mencionaram renda superior, apenas, reserva de vagas para renda inferior, e isto fez com que as vagas que deveriam ser reservadas, no sentido de destinadas como já descrito anteriormente, passassem a ser equivocadamente segregadas. Operacionalmente a portaria foi em desconformidade ao determinado na Lei e no Decreto, que pode ser visualizado no gráfico 1 do próprio Ministério da Educação.

Observando-se o gráfico 1, na parte quanto à renda, são apresentados dois conjuntos distintos, um identificando Renda menor ou igual a 1,5 Salários-Mínimos e outro Renda acima deste patamar. Soma-se ao já mencionado, para fundamentar o entendimento quanto ao equívoco, o fato de haver previsão na Portaria quanto a forma de apuração da renda menor ou igual, mas não há qualquer menção a documentos necessários para se comprovar renda maior. Mas não deveria mesmo! Pelo fato de que este grupamento de vagas, a denominação mais adequada e correta, seria: Independentemente da Renda, como no gráfico 2 retirado de um Edital de seleção de uma instituição federal.



Gráfico 2 – Fluxograma – Lei de Cotas



Fonte: Brasil (2021)

No gráfico 2, observa-se quanto a renda, passou-se a identificar diferentemente ao anterior, definindo como Renda Familiar menor ou igual a 1,5 Salários-Mínimos e **Independente da Renda**. Possivelmente isto foi adotado, pois se exige documentações apenas daqueles de renda menor ou igual, não se exigindo o mesmo daqueles que se inscrevem pela cota que não seja menor ou igual, quer esta seja denominada Renda Maior ou Independentemente da Renda. Apenas passar a denominar de Renda Maior para Independentemente da Renda, mantendo-se a mesma operacionalização, não corrige o equívoco e ainda mais fundamenta a crença quanto ao mesmo, pois a denominação Independentemente da Renda engloba também os de renda menor ou igual, e que não tem ocorrido (grifo nosso).

E no critério seguinte, persistiu o mesmo equívoco, pois a Lei 12.711 em seu Art. 5º diz:

Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no **mínimo** igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE (grifo nosso).

Operacionalmente ao segregar, ao invés de destinar tais vagas, o equívoco se repete de forma análoga ao descrito anteriormente. A reflexão apresentada, resumidamente entende que há um equívoco quanto a operacionalização referente às cotas, entendendo que tenha se originado a partir da “criação” de vagas de renda superior por parte da respectiva portaria, conforme já descrito, que gerou a segregação inicial.

O gráfico 2, por exemplo, passou a denominar este mesmo grupo de vagas como Independentemente da Renda, mas nada mais que isto. A representação gráfica explicativa quanto a divisão de vaga para cotistas, conforme o gráfico 2, entendo como correta.

Caso também fosse feito um gráfico para o preenchimento das vagas, este não seria igual ao da reserva de vagas. Há diferença entre a reserva e a forma de preenchimento das vagas. Acredito que o equívoco resida apenas na forma como estas vagas vem sendo preenchidas.

Somando-se para fundamentar tal ponto de vista, que há métodos e critérios bem definidos previstos na portaria para que seja apurada apenas a renda menor ou igual. Analogamente, alguém que estacione em vaga para idosos, necessita apresentar a respectiva documentação, não sendo exigido para aqueles que estacionem nas vagas gerais, e não estando impedido um idoso de estacionar nas demais vagas.

## **Considerações Finais**

Aproximando-se a período de revisão da Lei de Cotas, é o momento necessário e mais ainda propício de se debruçar sob os estudos já realizados, inserir mais e novos questionamentos no sentido da busca pelo seu aprimoramento, para que se inverta o

que concluíram Vasconcelos, Mello e Macedo (2016) que, apesar da sua importância como marco das ações afirmativas de educação superior, a Lei de Cotas não reúne as condições necessárias para garantir uma justa distribuição das vagas.

Estes mesmos autores do parágrafo anterior, observaram com relação às cotas, “a não-obrigatoriedade de concorrência paralela inter e intragrupo”, ou seja, cada uma das cotas serem tratadas isoladamente. Sendo que na visão aqui apresentada, decorre de um equívoco quanto à reserva versus o preenchimento das vagas, cuja consequências necessitam de estudos.

Entrar só não basta! Além de se buscar revisar para o aprimoramento quanto à efetividade do que propõe a Lei de Cotas, faz-se necessário a ampliação de seus objetivos. Semelhante a começo, meio e fim ... é necessário conquistar a vaga, permanecer e ter êxito, para que não se perpetue as contradições nesse processo apontadas por Ribeiro, Costa e Risso (2021, p. 324): “a inclusão pelas cotas tem, na sua outra face, a exclusão pela alta taxa de abandono e reprovação”.

## Referências

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. p. 2, 2012.

CAMPOS, B. DE S.; ALVES, R. DA S. Lei de Cotas e o Princípio da Isonomia. **Revista Acadêmica Online**, v. 5, n. 29, p. 148–176, 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 7.842 de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm). Acesso em 20/09/2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Cálculo do número mínimo das vagas reservadas Procedimento de aplicação da Lei nº 12.711/2012 sobre o ingresso nas instituições federais de ensino**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=11797-15-10-2012-leidecotas-pdf&category\\_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11797-15-10-2012-leidecotas-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em 20/09/2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria normativa nº 18 de 11 de outubro de 2012**. Diário Oficial da União, disponível em: <https://sisugestao.mec.gov.br/docs/portaria-18-2012.pdf>. Acesso em 20/09/2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal Fluminense. **Processo seletivo 2021 - 2º semestre**. Disponível em: [http://selecoes.iff.edu.br/processo-seletivo-de-cursos-tecnicos/2021/processo\\_seletivo-4](http://selecoes.iff.edu.br/processo-seletivo-de-cursos-tecnicos/2021/processo_seletivo-4). Acesso em 20/09/2021.

CARMO, G. **Sentidos da permanência na educação**: o anúncio de uma construção coletiva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2016.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Veronica Toste. Fora de quadro: a ação afirmativa nas páginas d'O Globo. Contemporânea: **Revista de Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 2, p. 61-83, 2011.

LOPES, R. A.; SILVA, G. H.; FERREIRA, E. B. A Lei de Cotas e o acesso à Universidade Federal de Alfenas por estudantes pertencentes a grupos sub-representados. **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 102, n. 260, p. 148-176, jan./abr. 2021.

LOWI, T. 1964. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, July.

RIBEIRO, M. A. F.; COSTA, L. M.; RISSO. Avanços , Contradições e Desafios da Política de Cotas na Educação Básica : o Caso do Ensino Médio Profissionalizante do IFF Campus Campos Centro ( 2016-2018 ). **Quota Policy in Basic Education: the Case of Professional Education in High School At Iff C.** n. 1999, 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

VASCONCELOS MEDEIROS, H. A.; DE DEUS E MELLO NETO, R.; MACEDO GOMES, A. Limites da lei de cotas nas universidades públicas federais. **Education Policy Analysis Archives**, v. 24, 2016.