



GT2 – Políticas Públicas, Emancipação e Desenvolvimento

Operacionalização do Sistema de Cotas

Operationalization of the Quota System

Glaucio Lomba Soldati¹

RESUMO

A política de reserva de vagas por meio de cotas nas instituições federais de ensino, instituída a partir da promulgação da Lei 12.711, em 2012, conhecida como Lei de Cotas, representou uma conquista importante para os movimentos que, há anos, pleiteavam essa política de ação afirmativa. Contudo, apesar de sua enorme relevância, após mais de uma década, observa-se uma carência de estudos voltados para a operacionalização desse Sistema de Cotas, composto por normas jurídicas que, compulsoriamente, devem guardar uma relação de hierarquia e harmonia entre si. Sob esse enfoque, o presente trabalho busca abordar, por meio de revisão sistemática, a operacionalização dessa política, a partir do ano de 2012, as alterações promovidas em 2016 e a mais recente, no ano de 2023. Esta última, vindo a alterar o modo de operacionalização, acarretando concorrência entre as cotas, fato que não acontecia anteriormente.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de cotas; Sistema de cotas; Operacionalização das cotas.

ABSTRACT

The policy of reserving places through quotas in federal educational institutions, established after the enactment of Law 12.711 in 2012, commonly known as the Quota Law, represented an important achievement for the movements that had been advocating for this affirmative action policy for years. However, despite its enormous importance and after more than a decade, there is a lack of studies aimed at the operationalization of this Quota System, composed of legal norms that must necessarily maintain a relationship of hierarchy and harmony between them. With this in mind, this paper seeks to address, through a systematic review, the operationalization of this policy, starting in 2012, the changes promoted in 2016 and the most recent, in 2023. The latter, which changed the mode of operation, led to competition between quotas, something that did not happen previously.

KEYWORDS: quota Law; quota System; Operationalization of quotas.

¹Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, Especialista em Formação Pedagógica para Docência na Educação Profissional e Tecnológica, Bacharel em Administração, servidor do IFFluminense, campus Santo Antônio de Pádua. E-mail: glauciosoldati@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Lei Ordinária nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, ficou instituída a reserva de vagas por meio de cotas nas instituições federais de ensino. Fato que gerou, a partir de 2013, um segundo pico de adoção de políticas de inclusão relacionadas ao acesso às universidades federais. Isso se deu quando 40 das 58 universidades federais já praticavam alguma modalidade de ação afirmativa (FERES JÚNIOR *et al.*, 2018), o que criou, segundo Feres Júnior, Campos e Daflon (2012), uma expectativa de uniformização das iniciativas de ação afirmativa que haviam se espalhado pelos sistemas das universidades públicas de maneira descentralizada, com variados critérios de admissão e diferentes tipos de beneficiários.

Ressaltam, Feres Júnior, Campos e Daflon (2012, p. 408) que: “A lei é genérica o suficiente para dar azo a interpretações diversas, quando não conflitantes, a respeito das medidas a serem adotadas”. “[...] O texto da lei fala em reserva de vagas, o que não significa necessariamente ocupação de vagas”. E acrescentam que “[...] da maneira como a lei foi formulada, o critério já exclui pessoas que fizeram cursos de progressão rápida em escolas privadas, o que é comum em candidatos mais velhos que precisam trabalhar”. Afirmando ainda que “[...] não está claro como as cotas para pretos, pardos e indígenas serão combinadas com o critério do limite de renda” e “[...] entre outras coisas, a política tem por fim regular a oferta, mas não o resultado. Ademais, a lei não toca no assunto da permanência, fundamental do ponto de vista da efetivação da inclusão no ensino superior” (*ibidem*, p. 410).

Comumente, estudos relacionados à temática de reserva de vagas debruçam-se muito sobre a Lei de Cotas e suas alterações. Neste trabalho, alinhando-se com Soldati (2023) ao conjunto de normas jurídicas que buscam efetivar essa política, a referência adotada será: “Sistema de Cotas”, que passou a vigorar a partir de 2013, reservando metade das vagas ofertadas pelas instituições federais de ensino a estudantes que, comprovadamente, tenham estudado todo o nível escolar anterior em escola pública. Satisfeita esta condição, o quantitativo reservado é subdividido sob critérios étnicos e de renda familiar *per capita*, conforme previsto na Lei 12.711/2012, conhecida como a Lei de Cotas. Contudo, para a efetividade dessa política, a Lei veio acompanhada do Decreto 7.824, de 11 de outubro de 2012, e da Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação, também de 11 de outubro de 2012.

Em 2016, a Lei 12.711/2012 foi alterada pela Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016; o Decreto 7.824/2012 foi alterado pelo Decreto n.º 9.034, de 20 de abril de 2017, e a Portaria n.º 18 pela Portaria n.º 9, de 5 de maio de 2017. Estas alterações passaram também a reservar vagas para pessoas com deficiência, oriundas de escola pública. Assim, as alterações promovidas no Sistema de Cotas em 2016, resumiram-se a acrescentar reserva de vagas a um grupo específico, sendo mantido o mesmo modo operacional, ou seja, no preenchimento das vagas reservadas, manteve-se a não concorrência entre as cotas. Aspecto muito abordado e descrito por Soldati (2023) e, parcialmente em anos anteriores (2021 e 2022).

Próximo ao final do ano de 2023, a Lei n.º 12.711/2012 foi alterada pela Lei n.º 14.723, de 17 de novembro de 2023, e o Decreto 7.824, de 11 de outubro de 2012, alterado pelo Decreto n.º 11.781, de 14 de novembro de 2023, e a Portaria Normativa MEC n.º 18, de 11 de outubro de 2012, alterada pela Portaria Normativa MEC n.º 2.027, de 16 de novembro de 2023. Nesta alteração mais recente, há mudanças que acrescentam beneficiários, reduz o limite de renda familiar *per capita*, mas principalmente, modifica o modo operacional. Sob este último ponto, a operacionalização foi alterada para uma forma muito semelhante ao apresentado alguns meses antes por Soldati, no dia 15 de agosto de 2023, no momento de defesa da sua Dissertação. Passando então a ter concorrência entre as cotas, o que não acontecia anteriormente.

Compreendendo-se que a operacionalização dessa importante política pública está inter-relacionada à sua eficácia, que há carências de estudos sob este viés, somando-se o fato das mudanças recentes que alteraram a operacionalização do Sistema de Cotas, o presente trabalho, por meio de uma revisão sistemática, busca contribuir sob este aspecto, mas, principalmente, despertar o interesse por novas pesquisas.

2 O SISTEMA DE COTAS

A Lei de Cotas, como ficou conhecida a Lei Ordinária n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, tornou-se realidade após mais de uma década de debates. Uma Lei Ordinária “[...] trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de

competência da União, com sanção do presidente da República” (SENADO NOTÍCIAS, 2022).

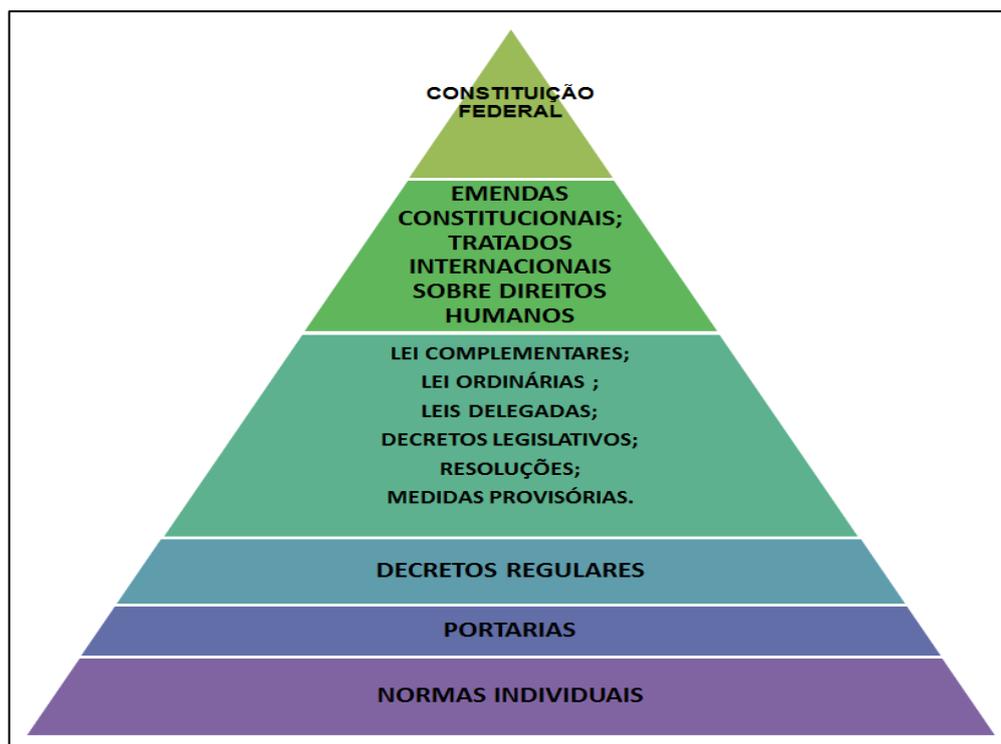
No que se refere a Decretos, estes são atos normais de competência do chefe do poder Executivo. Em se tratando de decretos regulamentares, eles visam complementar as leis, dando-lhes uma forma prática de aplicação (NADER, 2014). No que tange à Portaria,

[...] é o ato normativo interno pelo qual os ministros e seus secretários, estes somente no âmbito de sua competência material, estabelecem regras, baixam instruções para aplicação das leis ou tratam da organização e funcionamento de serviços de acordo com a sua natureza administrativa (BRASIL, 2010, p. 15).

Coadunando com Soldati (2023), compõe o Sistema de Cotas: uma Lei Ordinária, um Decreto e uma Portaria. Sendo estes, alguns exemplos de normas jurídicas. “[...] o que efetivamente caracteriza uma norma jurídica, de qualquer espécie, é o fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória” (REALE, 2001, p. 88). Contudo,

As normas guardam entre si uma hierarquia, uma ordem de subordinação entre as diversas categorias. No primeiro plano alinham-se as normas constitucionais – originais na Carta Magna ou decorrentes de emendas – que condicionam a validade de todas as outras normas e têm o poder de revogá-las. Assim, qualquer norma jurídica de categoria diversa, anterior ou posterior à constitucional, não terá validade caso contrarie as disposições desta (NADER, 2014, p. 106).

Figura 1 - Hierarquia das Normas Jurídicas



Fonte: Direito ao Jus (2017).

Em síntese, integram a política de reserva de vagas por meio de cotas, normas jurídicas que, compulsoriamente guardam uma relação de hierarquia exemplificada na Figura 1. A este conjunto de normas, convencionou-se neste trabalho referenciar como Sistema de Cotas.

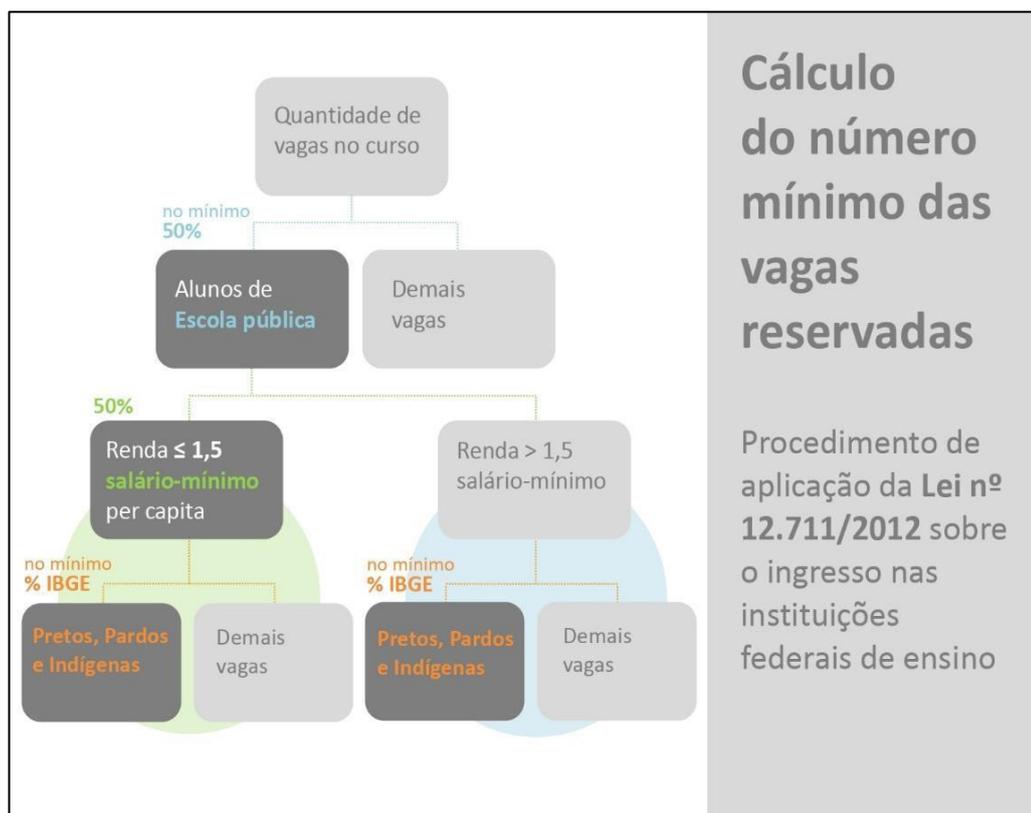
3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE COTAS

O Sistema de Cotas é uma forma de fazer referência a um conjunto de normas jurídicas relacionadas, cujo objetivo é promover a política pública de reserva de vagas por meio de cotas nas instituições federais de ensino. Analisar sua operacionalização consiste em uma forma de abordagem sobre a temática, que, necessariamente, perpassa pela observação das normativas jurídicas e suas alterações, desde a sua implementação em 2012. Deste modo, as análises quanto à operacionalização do Sistema de Cotas dividem-se em 3 momentos: 2012, 2016 e 2023. Inicia-se no ano de 2012, com sua implementação; em 2016, passa por alteração que acrescentou beneficiários; e, recentemente no final de 2023, passou por alterações, que

acrescentou beneficiários, reduziu limite para critério de renda familiar *per capita* e alterou sua operacionalização.

É importante destacar que reserva de vagas é diferente de preenchimento de vagas reservadas. Portanto, analisar a operacionalização do Sistema de Cotas consiste basicamente, em se analisar a forma como se dá o preenchimento das vagas reservadas nas instituições federais de ensino, as quais, a partir do ano 2012, passaram a reservar metade das vagas ofertadas a estudantes que tenham estudado todo o nível escolar anterior em escolas públicas. Satisfeita esta condição, tais estudantes concorriam na respectiva cota em que se inscreveram, segundo critérios de etnia e renda (Figura 2).

Figura 2 - Cálculo do número de vagas pela Lei 12.711/2012



Fonte: Brasil (2012).

As alterações promovidas no ano de 2016, resumiram-se a acrescentar reserva de vagas para alunos portadores de deficiência (PCDs), oriundos de escola pública e subdivididos sob critérios de etnia e renda. Quanto ao aspecto operacional, ou como se dava o preenchimento das vagas reservadas, não há nenhuma diferença. Igualmente, desde 2012, não havia concorrência entre as cotas.

Em decorrência de não haver concorrência entre as cotas, Soldati (2023) em sua pesquisa observou separadamente o desempenho de cada uma das quatro cotas vigentes na época, tendo identificado na amostra analisada, uma significativa discrepância quanto ao êxito e permanência destes estudantes, conforme sua forma de ingresso, demonstrado no Quadro 1.

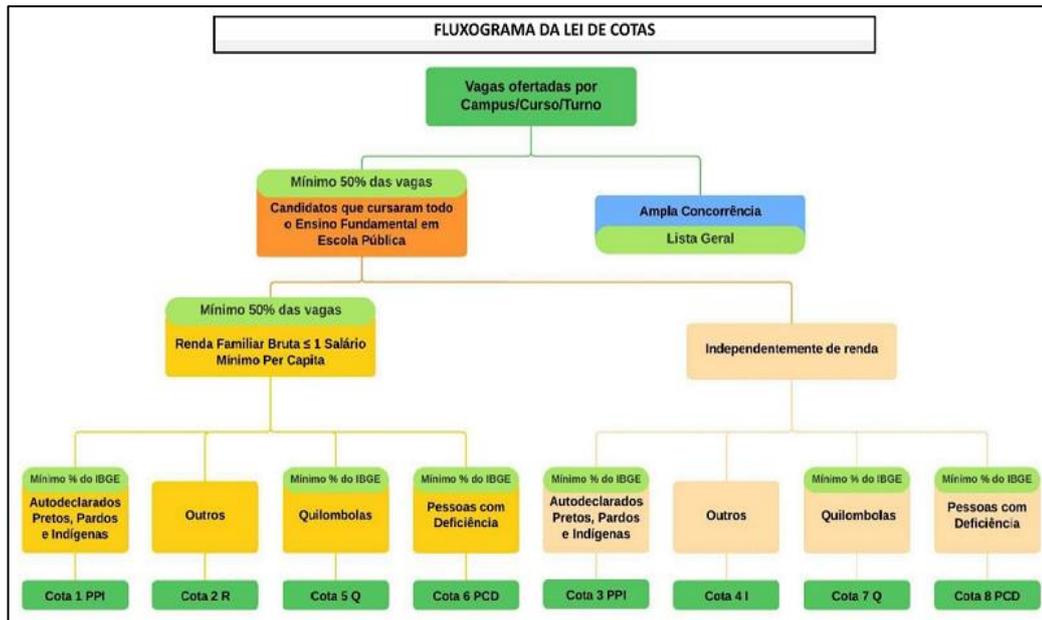
Quadro 1 - Comparativo 2016/2018 quanto ao Êxito e Permanência por Formas de Ingresso dos Matriculados para o EMI 2016 no campus Santo Antônio de Pádua

Forma de Ingresso	Início de 2016			Final de 2018			
	Nº de Alunos	Notas no Proc. Seletivo	Média	Êxito e Permanência		Notas no Proc. Seletivo	Média
				Nº	%		
Ampla	51	Maior: 33	26,43	34	66,67	Maior: 33	26,76
		Menor: 15				Menor: 15	
Cota 1	13	Maior: 24	22,69	6	46,15	Maior: 24	23,00
		Menor: 21				Menor: 21	
Cota 2	10	Maior: 24	22,80	9	90,00	Maior: 24	22,89
		Menor: 21				Menor: 21	
Cota 3	14	Maior: 23	19,50	4	28,57	Maior: 23	21,00
		Menor: 16				Menor: 19	
Cota 4	12	Maior: 24	20,00	6	50,00	Maior: 24	21,33
		Menor: 14				Menor: 20	

Fonte: Soldati (2023, p. 80).

Próximo ao final do ano de 2023, ocorreram alterações no Sistema de Cotas. A Lei nº 14.723, de 13 novembro de 2023, que passou a vigorar, demonstrada na Figura 3, acrescentou beneficiário (quilombola), reduziu o parâmetro de renda *per capita* (1 salário mínimo) e determinou que cotistas também deveriam concorrer às vagas de ampla concorrência. Com relação a este último aspecto, conforme identificou Soldati (2023) ao analisar cinco Editais de diferentes Institutos Federais, em apenas uma dessas instituições, o candidato inscrito por meio das cotas não concorria também às vagas de ampla concorrência. É importante destacar que tal situação identificada estava embasa por Portaria vigente à época.

Figura 3 - Fluxograma da Lei de Cotas



Fonte: IFFluminense (2024).

Contudo, houve outra alteração no Sistema de Cotas promovida pela Portaria nº 2.027, de 16 de novembro de 2023, que passou a vigorar. Em seu Art. 14, esta nova portaria define a forma de realização do preenchimento das vagas, totalmente diferente das formas anteriores, mas muito semelhante ao modelo propositivo defendido meses antes por Soldati (2023). Nessa nova forma de operacionalização, passou a existir também concorrência entre as cotas, fato que até então não acontecia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da política de reserva de vagas por meio de cotas iguala-se à sua operacionalização, pois, é na forma como se dão os preenchimentos das vagas reservadas que tal política se efetiva. Neste aspecto, Soldati (2023) buscando analisar o êxito e permanência entre os ingressantes por meio da ampla concorrência e pelas cotas destacou pontos de sua pesquisa que merecem atenção.

A operacionalização vigente até o final de 2023 não contemplava concorrência entre as cotas. Na pesquisa supracitada observou-se uma discrepância muito significativa de desempenho entre cada uma das cotas analisadas. Diante dessa constatação, este autor alertou para a possibilidade de distorção ao se agruparem

cotas em estudos comparativos entre cotistas e ingressantes pela ampla concorrência.

Questionamentos acerca da operacionalização do Sistema de Cotas já haviam sido levantados por este autor em 2021 e 2022. Contudo, foi em sua Dissertação que ficou mais adequadamente fundamentada, definida e apresentada sua reflexão sobre a forma de operacionalização dessa política, tendo este desenvolvido comparações e análises considerando o modo operacional vigente à época e o modo propositivo de sua autoria. Coincidentemente, a forma de preenchimento das vagas reservadas que passou a vigorar a partir de novembro de 2023, muito se assemelha ao modo propositivo deste autor, apresentado em agosto deste mesmo ano.

Resumidamente, o principal objetivo deste trabalho é despertar o interesse acerca de novas pesquisas sobre o tema, acreditando que os aspectos aqui elencados devam ser considerados em novos estudos, principalmente após as recentes mudanças implementadas nesta política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa n.º 18, de 11 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília. DF, ano 149, n. 199, p. 16-17. 15 out. 2012, 2012a. Disponível em: <https://sisugestao.mec.gov.br/docs/portaria-18-2012.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa n.º 9, de 05 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília. DF, n. 86, p. 29. 8 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=08/05/2017>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa n.º 2.027, de 16 de novembro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília. DF, n. 219, p. 49. 20 novembro 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.027-de-16-de-novembro-de-2023-524246713>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm. Acesso em: 21 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13409-28-dezembro-2016-784149-publicacaooriginal-151756-pl.html>. Acesso em: 21 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012 para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14723.htm. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 21 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 11.781, de 14 de novembro de 2023**. Altera o Decreto n.º 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Orientação**: Elaboração de Portarias no Ministério da Saúde. Brasília: MS, 2010. 68 p. Disponível em: \[INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE \\(IFFLUMINENSE\\). **Edital n.º 175/2024 – REIT/IFFLU**. 2024. Disponível em: \\[FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A.; DAFLON, V. T. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012. Disponível em: \\\[FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. 190 p. Disponível em: \\\\[NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. 400 p.\\\\]\\\\(https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.</p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3439/A%C3%A7%C3%A3o%20Afirmativa%20Ra%C3%A7a%20e%20Racismo%3A%20Uma%20An%C3%A1lise%20das%20A%C3%A7%C3%B5es%20de%20Inclus. Acesso em: 11 nov. 2022.</p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://selecoes.iff.edu.br/ingresso-de-estudantes/processo-seletivo-de-cursos-tecnicos/2025/processo_seletivo. Acesso em: 27 out. 2024.</p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_de_orientacao_elaboracao_portarias.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.</p></div><div data-bbox=\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.781%2C%20DE%2014,ensino%20t%C3%A9cnico%20de%20n%C3%ADvel%20m%C3%A9dio. Acesso em: 27 out. 2024.</p></div><div data-bbox=)

PIRÂMIDE DE KELSEN. **Direito ao Jus**. 2017. Disponível em: [REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. 371 p.](https://direitoaojus.blogspot.com/2017/07/piramide-de-kelsen.html. Acesso em: 28 nov. 2022</p></div><div data-bbox=)

SENADO Notícias. **Lei Ordinária**. 2022. Disponível em: [11](https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lei-ordinaria. Acesso em: 20 abr. 2022.</p></div><div data-bbox=)

SOLDATI, G. L. **Uma análise da aplicação do sistema de cotas no ensino médio integrado: campus** Santo Antônio de Pádua do Instituto Federal Fluminense (2016-2018). Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2023. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2023/07/GLAUCIO-LOMBA-SOLDATI.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

SOLDATI, G. L. Uma análise da aplicação da lei de cotas no ensino médio integrado: *campus* Santo Antônio de Pádua do Instituto Federal Fluminense (2016-2018). In: **SEMINÁRIO SISTEMA DE COTAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: Perspectivas sobre as ações afirmativas no Brasil**, 2022. [s.l.: s.n.]. Campos dos Goytacazes: UENF.

SOLDATI, G. L. Lei 12.711/2012 Quase 10 anos – Análises, Sugestões e Reflexão. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, 19., 2021, Campos dos Goytacazes. **Anais** [...]. Campos dos Goytacazes: UCAM. Disponível em: https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2022/04/Lei-COTAS_SIR_Rev.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.