

PLENÁRIO

PROJETO DE LEI Nº 5.384, DE 2020 **(Apensados: PL Nº 3.422, DE 2021 E PL Nº 433, DE 2022)**

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

Autores: Deputada MARIA DO ROSÁRIO E OUTROS

Relator: Deputado BIRA DO PINDARÉ

I - RELATÓRIO

O Projeto n. 5.384, de 2020, de autoria da Senhora Deputada Maria do Rosário e outros, tem por objetivo transformar em política permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio para os estudantes de escolas públicas, e para estudantes pretos, pardos, indígenas e com deficiência, além de assegurar aos respectivos beneficiários o serviço de assistência estudantil.

Tramitam apensados à matéria legislativa:

- Projeto de Lei n. 3.422, de 2021, de autoria dos Senhores Deputados Valmir Assunção, Carlos Zarattini, Benedita da Silva, João Daniel, Rogério Correia, Pedro Uczai, Waldenor Pereira, Patrus Ananias, Rejane Dias, Paulo Pimenta, Natália Bonavides, Paulo Teixeira, Alexandre Padilha, Célio Moura, Marcon, Professora Rosa Neide, José Guimarães, Henrique Fontana, Bohn Gass, Vicentinho, Frei Anastacio Ribeiro, José Ricardo, Jorge Solla, Nilto Tatto, Vander Loubet, Zeca Dirceu, Erika



Kokay, Zé Carlos, Gleisi Hoffmann, Afonso Florence, Helder Salomão, Maria do Rosário, Leonardo Monteiro, Paulo Guedes, Marília Arraes, Enio Verri, Paulão, Luizianne Lins, Beto Faro e Carlos Veras, altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para estabelecer prazo de 50 (cinquenta) anos, a contar da data da publicação daquela Lei, para a revisão do programa especial de acesso ao ensino superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, e de quem tenha cursado o ensino médio em escolas públicas. Estabelece, ainda, base legal para a concessão de bolsa permanência aos beneficiários do referido programa especial de acesso ao ensino superior que dela necessitarem, até a conclusão do curso. Por fim, propõe a criação de um Conselho Nacional das Ações Afirmativas no Ensino Superior, para viabilizar a participação da sociedade civil na avaliação e monitoramento da efetividade da legislação, cabendo-lhe também emitir relatórios periódicos e sugerir medidas complementares a serem tomadas pelas universidades para o aperfeiçoamento do programa.

- Projeto de Lei nº 433, de 2022, do Senhor Deputado Orlando Silva, que pretende tornar permanente o 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.

A matéria foi distribuída às Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Direitos Humanos e Minorias; Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, o parecer apresentado ao PL nº 5.384, de 2020, pela Relatora,



Deputada Erika Kokay, foi aprovado à unanimidade, com substitutivo que promove tão somente aperfeiçoamentos técnicos.

Em 16 de dezembro de 2021, foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação pelo Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A matéria se insere no art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, que trata da competência concorrente entre entes federados para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, resguardando à União a competência para dispor sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal a competência legislativa suplementar. Além disso, figura no rol de competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o dever de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CF).

Sobre a plena disposição do Poder Legislativo para legislar sobre matérias de competência da União, ressalva-se o disposto no §1º do art. 61 da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a organização administrativa do Poder Executivo, incluída a criação de órgãos na administração pública. Neste ponto, entendemos que o PL n. 3.422, de 2021, está a exigir reparos, de modo a impedir que vícios constitucionais possam obstar a sua regular tramitação.

As proposições visam à efetividade de política pública voltada à garantia de educação superior para a parcela da população menos favorecida, permitindo intensificar a capacidade de refletir, em todos os níveis e esferas de poder e autoridade, a diversidade da composição multirracial e multicultural da



sociedade brasileira, prestigiando, desta forma, a redução das diferenças de oportunidades. Neste sentido, entendemos que possuem potencial de viabilizar, de forma incontestada, os valores consubstanciados nos fundamentos e nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, mostrando-se adequado o seu propósito quanto ao aspecto de constitucionalidade material.

Sabe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançarmos a desejada equidade racial no Brasil. Se considerarmos a persistente omissão na quitação da dívida histórica que o País possui com os povos negros e indígenas; os entraves que essa cruel consequência do colonialismo impõem ao nosso desenvolvimento social, econômico, político e educacional; a capacidade dinâmica que o racismo possui, enquanto fenômeno social, de se renovar e assumir novas formas; e o ritmo ainda lento de avanço dos resultados das políticas públicas até então adotadas, parece-nos até justificável a proposta de transformar a reserva de vagas em instituições federais de ensino técnico e superior em política permanente, conforme propõem o PL n. 5.384, de 2020, e o PL apensado nº 433, de 2022.

Todavia, teme-se que tal medida esbarre na recém promulgada Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, inserida no ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional, e cujo teor dispõe que as políticas afirmativas não se estenderão além de um período razoável – assim compreendido o espaço de tempo suficiente e necessário para permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares - ou após terem alcançado seu objetivo.

Desta forma, para evitar eventual inconstitucionalidade, optamos por manter o modelo já vigente na Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, de revisão da política pública em prazo determinado, amparado em processo prévio de acompanhamento e avaliação, na forma do Substitutivo que ora apresentamos.

Entendemos que, a despeito de qualquer limitação no tempo das ações afirmativas, é certo que a vigilância estatal sobre a temática deve ser permanente, pois se conforma com o compromisso imposto pelo Poder



Constituinte originário de construir uma sociedade livre, justa e solidária, o que faz alçar o combate às desigualdades sociais e, notadamente, o combate ao racismo e à discriminação racial, ao patamar de política de Estado.

O pressuposto da juridicidade se acha igualmente preenchido, não sendo violados os princípios do ordenamento jurídico pátrio.

De igual modo, a técnica legislativa utilizada nas proposições se coaduna com os comandos da Lei Complementar n.º 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Antes de adentrar no mérito das proposições, vale mencionar que as eventuais controvérsias sobre a constitucionalidade das ações afirmativas encontram-se superadas, com a chancela do Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede da ADPF nº 186, e, mais recentemente, reforçada com a promulgação da Convenção Interamericana de Combate ao Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que impõe ao Estado o dever de adotar as ações afirmativas com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades a pessoas ou grupos sujeitos à discriminação racial. Ou seja, as ações afirmativas foram elevadas à posição de ferramenta constitucional positivada para a promoção da equidade, jogando a pá de cal sobre as investidas de impedir a intervenção estatal voltada à inclusão social de negros, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência.

Antes disso, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), ratificada pelo Brasil desde 1968, já previa a adoção de “medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos”, desde que não perdurassem após terem sido alcançados os objetivos de igualdade. Com a promulgação, em 2022, da Convenção Interamericana, essa regra foi inserida como instrumento constitucional legítimo de intervenção do Estado no domínio social.

DO MÉRITO



A Lei de Cotas, em sua concepção originária, propôs-se a conferir efetividade ao Estatuto da Igualdade Racial que, em seu art. 4º, estabelece o dever de implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no acesso à educação. Trata-se de medida para assegurar a participação da população negra e indígena, em igualdade de oportunidades, na vida econômica, social, política e cultural do país.

Posteriormente, com a redação conferida pela Lei nº 13.409, de 2016, estendeu-se o programa também às pessoas com deficiência, reconhecida a desigualdade de acesso ao ensino superior como barreira para a participação plena e efetiva desse segmento na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

O programa consiste na reserva de 50% das vagas em instituições federais de ensino técnico e superior a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Nesse percentual, resguardou-se a participação em cada instituição, por curso e turno, de pessoas autodeclaradas pretas, pardas, indígenas ou com deficiência na mesma proporção dessa população na unidade da Federação onde a instituição está instalada, segundo o censo do IBGE.

As cotas étnico-raciais e para pessoas com deficiência são, portanto, apenas subcotas da política de cotas sociais para acesso às instituições federais de ensino técnico e superior, estando atreladas ao critério preponderante de origem escolar e renda. Ainda assim, o programa inegavelmente possibilitou avançar para que a composição multirracial e multicultural da sociedade brasileira estivesse melhor representada nessa etapa de ensino ainda restrito.

Observa-se que a política foi estabelecida num cenário em que pretos e pardos representavam proporcionalmente 52,7% da população brasileira¹, ao passo que representavam apenas 34,2% das matrículas no ensino

¹ IBGE, 2012.



superior público². Em 2018, dados da PNAD Contínua já apontavam a prevalência de alunos pretos e pardos nos cursos de ensino superior de instituições públicas do país, passando para 51,2% das matrículas.

Gerada sob os auspícios do princípio da autonomia universitária e disseminada a partir do ativismo negro, a política de cotas foi capaz de promover uma transformação na política de ingresso às universidades federais país afora e, tão importante quanto, o fortalecimento da identidade negra e indígena como elemento de cidadania.

Entre os anos 2000 e 2017, o percentual de negros e negras que concluíram a graduação cresceu de 2,2% para 9,3%. A implementação do sistema de reserva de vagas, reforçada pelas políticas de expansão das universidades e de assistência estudantil, tem refletido na melhoria dos índices educacionais da população historicamente negligenciada e marginalizada³, além de ser um instrumento jurídico de relevância indiscutível para a consecução do objetivo da República de redução das desigualdades sociais.

Em relação aos estudantes indígenas, a lei de cotas contribuiu significativamente para a democratização de acesso ao ensino superior, conferindo visibilidade à população indígena e colaborando para a redução da desigualdade étnica e para uma universidade pública mais plural sob os aspectos cultural, linguístico, étnico e epistêmico.⁴ Em 2010, pouco mais de 7000 indígenas frequentavam o ensino superior. Em 2020, 60 mil indígenas estão cursando a educação superior.

Para as pessoas com deficiência a política ainda é recente, mas também é possível vislumbrar a maior inserção de estudantes que se autodeclaram pessoas com deficiência nas instituições de ensino a partir da Lei de Cotas. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior, houve um aumento de 113% no número de estudantes com deficiência matriculados em cursos de graduação entre 2009 e 2018.

² Censo da Educação Superior. INEP, 2010.

³ Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico Brasileiras. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Educacionais – FONAPRACE, 2022.

⁴ Cf. Gersem Beniwa, representante do Fórum Nacional da Educação Indígena, em Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em 25/05/2022.



É evidente que esses dados devem ser celebrados. Entretanto, os indicadores demonstram que o programa de cotas raciais não alcançou todo o seu potencial democratizante. A representatividade da população negra está longe de guardar o ideal de paridade com a participação proporcional dessa população na totalidade da população brasileira⁵. Verifica-se também a persistência da desigualdade por cursos de graduação, visualizada na concentração de estudantes cotistas em cursos noturnos e naqueles considerados de baixo prestígio social.

Ademais, as dificuldades de monitoramento da trajetória acadêmica dos estudantes cotistas e a produção insuficiente de dados racializados qualificados, com alto índice de não declaração e falta de informações específicas sobre os estudantes pretos e pardos, dificultam a adequada mensuração da política.

A Lei de Cotas previu a revisão do programa especial para acesso às instituições de educação superior no prazo de 10 anos a contar da sua publicação. Cumpre esclarecer que o art. 7º da Lei nº 12.711, de 2012, não trata de pôr fim à vigência do programa, mas de revisitar os seus termos em consideração ao processo de acompanhamento e avaliação a que esteve – ou ao menos deveria estar - submetido ao longo dos 10 anos de vigência. O propósito de tal processo é conferir transparência e publicidade à política pública de implementação de cotas, além de servir de subsídio para o aperfeiçoamento e correção das falhas que ainda comprometem a sua efetividade como política não só “inclusiva, mas emancipadora, descolonizadora e aberta à pluralidade de saberes e epistemologias, hoje sufocadas pelo racismo”⁶.

Desta feita, ao passo que louvamos os avanços até agora obtidos reconhecemos também a impossibilidade de promover uma revisão definitiva da Lei de Cotas neste ano de 2022, exigindo a fixação de novo um lapso temporal compatível com a complexidade e multidisciplinariedade do monitoramento e avaliação que devem precedê-la.

⁵ Cf. PNAD IBGE, 2018, a população negra (pretos e pardos) representa 55,8% da população brasileira. Além da sub-representação nas universidades públicas, que ainda persiste após 10 anos de vigência da Lei, apenas 32% da população com ensino superior é negra.

⁶ Comissão de Juristas – Combate ao racismo estrutural e institucional no país.



Tal conclusão vem corroborada por Nota Técnica produzida pela Defensoria Pública da União, a partir de informações oferecidas pelo próprio Ministério da Educação e pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção de Igualdade Social; pela Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade e pelo Centro Politécnico, ambos da Universidade Federal do Paraná; pela Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) e pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

A referida Nota Técnica reúne elementos que dão conta da insuficiência das ações desenvolvidas no âmbito do monitoramento e orientação para a implantação da política de cotas raciais desde a vigência da Lei nº 12.711, de 2012, bem como dos projetos executados no sentido de sistematizar e integrar dados de implementação da política afirmativa de cotas raciais. Destacam-se entre as conclusões aquelas alcançadas por pesquisa realizada pela ENAP, que reconhece a dificuldade de reunião de dados sobre a temática e a ausência de elementos para respaldar a avaliação da metodologia e revisão da política de cotas no ensino superior.

Por esforço de núcleos acadêmicos e de diversas entidades públicas e privadas, tem-se à disposição estudos fartos e aprofundados sobre os avanços e os desafios da Lei de Cotas. Apesar de difusos, permitem um diagnóstico que, preliminarmente, sugerem a necessidade de aperfeiçoamentos da Lei nº 12.711, de 2012.

A exemplo disso, é impensável que a pavimentação da abertura de oportunidades para que a participação dos estudantes cotistas alcance todos os demais níveis e esferas de poder e autoridade se faça sem políticas de permanência, que assegurem a completude do ciclo de formação acadêmica.

De acordo com diagnóstico da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo Estrutural e Institucional no País⁷, constituída no âmbito da Câmara dos Deputados, a permanência e a conclusão do curso ainda são desafios a serem enfrentados na implantação da política de cotas. As ações de permanência tão necessárias são “quase ausentes” e colaboram com as altas

⁷ Pesquisa nacional elaborado pela Defensoria Pública da União em parceria com a Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as).



taxas de evasão de estudantes cotistas, especialmente os negros oriundos de famílias de baixa renda.

Do mesmo modo, sabe-se que estudantes com deficiência também enfrentam diversas barreiras no processo de acesso e permanência no ensino superior, especialmente no que diz respeito às políticas de acessibilidade. Isso decorre de uma simples leitura de dados educacionais da população de 18 anos ou mais com deficiência. Apenas 5,0% das pessoas com deficiência possuem ensino superior completo, enquanto pessoas sem deficiência, representam 17,0%. Em 2019, apenas 16,6% da população com deficiência tinha o ensino médio completo (ou superior incompleto), contra 37,2% das pessoas sem deficiência.

Observa-se que as políticas de assistência aos estudantes cotistas, destinadas a desenvolver ações nas áreas de moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde, entre outras, estão normatizadas em caráter infralegal. É justamente o monitoramento e acompanhamento da política de cotas que poderá assegurar que essa assistência estudantil seja mais adequada diante das demandas dos estudantes cotistas, considerando, inclusive, as peculiaridades que dificultam a sua manutenção nos cursos.

A melhoria do sistema de informação oficial também permitirá ações mais eficientes em etapas prévias do sistema educacional brasileiro, cujo desenho ainda favorece a desigualdade. O avanço no combate às fraudes e nas medidas necessárias à eliminação das desigualdades ainda existentes no mercado de trabalho certamente será resultado desse processo.

Em face a todas essas considerações, a prorrogação do prazo de revisão da Lei de Cotas parece-nos imprescindível – apenas parte de um esforço maior e ainda necessário de aperfeiçoar a metodologia de monitoramento e avaliação do programa de cotas raciais e de fortalecê-los sob ótica mais abrangente, que aborda três eixos indispensáveis da trajetória dos estudantes cotistas: acesso, a permanência e o êxito acadêmico.

Apresentamos, portanto, um Substitutivo que propõe exclusivamente a prorrogação da revisão do programa especial para o acesso ao ensino superior, tendo por pressuposto que somente um processo de revisão



que contemple um sistema de informação oficial e centralizado, capaz de oferecer mecanismos eficazes para monitoramento e avaliação da política, poderá avaliar os resultados e as necessidades de melhorias que permitam orientar de forma mais confiável decisões futuras para esta importante política, que já se apresenta como primoroso exemplo de inclusão cidadã.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, votamos:

- I - pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, pela aprovação do Projeto de Lei n. 5.384, de 2020 e dos PL's nº 3.422, de 2021, e nº 433, de 2022;
- II - pela Comissão de Educação, pela aprovação do Projeto de Lei n. 5.384, de 2020 e dos PL's nº 3.422, de 2021, e nº 433, de 2022, na forma do Substitutivo que ora apresentamos;
- III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n. 5.384, de 2020 e dos PL's apensados nº 3.422, de 2021, e nº 433, de 2022, bem como do Substitutivo da Comissão de Defesa das Pessoas com Deficiência e do Substitutivo da Comissão de Educação em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado BIRA DO PINDARÉ
Relator



PLENÁRIO**PROJETO DE LEI Nº 5.384, DE 2020
(Apensados: PL Nº 3.422, DE 2021 E PL Nº 433, DE 2022)**

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, prorrogar por cinco anos o prazo de 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.

Autores: Deputada MARIA DO ROSÁRIO E OUTROS

Relator: Deputado BIRA DO PINDARÉ

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei prorroga por cinco anos o prazo de 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.

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º No prazo de quinze 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.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado BIRA DO PINDARÉ
Relator

