



**“Questão Social, Pandemia e Serviço Social:  
em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Política de Educação

**A POLÍTICA DE RESERVA DE VAGAS PARA INGRESSO NAS  
UNIVERSIDADES: formulação de alternativas.  
THE POLICY OF RESERVATION OF SPACES FOR UNIVERSITY ENTRANCE:  
formulation of alternatives.**

ELIS REJANE SILVA OLIVEIRA <sup>1</sup>  
GUIOMAR DE OLIVEIRA PASSOS <sup>2</sup>

**Resumo:** Investiga-se o processo de formulação da política de reserva de vagas para ingresso nas universidades. Analisa-se a definição de alternativas a partir da introdução da temática na Câmara dos Deputados, passando pelo Senado, até a sanção da Lei. Valeu-se da pesquisa bibliográfica e documental. Constatou-se que à medida que foram sendo apresentadas diferentes alternativas para a problemática do acesso à universidade foi-se alterando a proposta original constante no PL 73/99, que pretendia instituir nova sistemática de seleção para ingresso nas universidades e deslocou-se para a reserva de vagas para segmentos excluídos da sociedade, regulamentada pela Lei 12.711/2012.

**Palavras chaves:** Reserva de Vagas. Política Pública. Formulação de política pública. Definição de alternativas

**Abstract:** The process of formulation of the policy of reservation of vacancies for admission to universities is investigated. It analyzes the definition of alternatives from the introduction of the theme in the House of Representatives, through the Senate, until the sanction of the Law. Bibliographic and documental research was used. It was found that as different alternatives to the problem of access to the university were presented, the original proposal contained in PL 73/99, which intended to institute a new selection system for admission to universities, was altered and moved

---

1 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Do Piauí

2 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Piauí

to the reservation of vacancies for excluded segments of society, regulated by Law 12.711/2012.

**Keywords:** Vacancy Reservation. Public Policy. Formulation of public policy. Definition of alternatives

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a formulação da política de reserva de vagas para ingresso nas universidades, instituída por meio da Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012. Parte-se do entendimento que as políticas públicas, de forma análoga aos seres vivos, possuem um ciclo de vida – “nascem, crescem, transformam-se, reformam-se - e, eventualmente estagnam, às vezes morrem” – e têm carne e osso, pois são formuladas e implementadas por pessoas e destinada a pessoas (DRAIBE, 2001, p. 26).

Nesse contexto, a fase da formulação de uma política pública, consoante Capella (2018, p. 9), “assume grande relevância”, pois, explica, é uma etapa que impacta todo o processo de sua elaboração, definindo seu desenho. Caracteriza-se, completa, “como uma etapa pré-decisória”, quando são identificados os problemas “que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por

soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas)” (CAPELLA, 2018, p. 9).

Assim, enquanto um é o momento em que “um problema chama a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão” (CAPELLA, 2018, p. 71), o outro, é o momento de tomada de decisão, porquanto, fundamentalmente político, vez que envolve, dentre os “diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações)” apresentados, a definição de “uma forma de lidar com uma questão” (CAPELLA, 2018, p. 71).

Neste trabalho, focaliza-se a escolha das alternativas para o problema que passou a ser objeto de atenção governamental: o acesso ao ensino superior dos que cursam ensino médio na rede pública de ensino, em especial aqueles com renda per capita familiar inferior a 1,5 salários mínimos, são negros, pardos ou índios. Pergunta-se: como ocorreu a definição de alternativas durante a formulação da política de reserva de vagas para ingresso nas universidades?

Para isso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, relativa à formulação de políticas públicas e ao acesso ao ensino superior no Brasil, e documental. Esta constituída por documentos disponibilizados nas páginas eletrônicas da Câmara e do Senado Federal: projeto de lei original, projetos de leis apensados ao original e projetos apresentados como substitutivos, requerimentos, ofícios, pareceres e relatórios. Os documentos foram submetidos à análise de conteúdo de tipo “indutiva-construtiva” (MORAES, 1999, p. 31) e a partir da categorização e seleção dos dados analisados foi possível compreender o processo de definição de alternativas para a reserva de vagas nas universidades.

Os resultados estão estruturados em quatro seções. A primeira é constituída desta introdução; a segunda expõe o processo de definição de alternativas em torno do PL 73/1999 na Câmara dos Deputados; na terceira, discute-se a formulação de alternativas em torno do PLC 180/2008; e na quarta e última, apresenta-se a conclusão com a síntese do processo de formulação de alternativas em torno do PL 73/99 que culminou com a política de reserva de vagas para ingresso nas universidades.

## 2 DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O debate em torno do problema do acesso nas universidades foi introduzido na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei nº 73, de 24 de fevereiro de 1999, pela Deputada Federal Nice Lobão – PFL/MA. Seu foco era a qualidade do ensino e restringia-se à proposição de uma sistemática de seleção alternativa ao vestibular para ingressos nas universidades, tendo como critério o rendimento acadêmico do aluno egresso do ensino médio, conforme o seguinte preceito:

Art. 1º – As universidades públicas reservarão 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento - CR, obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o curriculum comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1999a, p. 09546).

A inclusão da temática suscitou a apresentação de outros projetos tais como: o de nº 1.447, de 11 de maio de 1999, de iniciativa do Dep. Celso Giglio PTB-SP, que dava nova redação ao art. 53 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996, estabelecendo reserva de 40% das vagas nas faculdades públicas, para alunos oriundos de cursos médios da rede pública; o de nº 1.643, de 10 de setembro de 1999, do Senado Federal e o PL nº 2.069, de 17 de novembro de 1999, iniciativa do Dep. Raimundo Gomes de Matos - PSDB/CE que propunham às universidades públicas a reserva de 50% de suas vagas para alunos que tinham cursado todo o ensino fundamental e médio em escola pública; o de nº 3.624/2004 do Poder Executivo que também previa a reserva de vagas para egressos da escola pública, mas dando especial atenção para negros e indígenas (BRASIL, 2004a).

O PL 73/1999 começou a tramitar em 16 de março com sua leitura no plenário e publicação no Diário da Câmara dos Deputados e encaminhamento à Comissão de Educação e Cultura em 5 de abril, onde tramitou por mais de 6 anos, até 21 de setembro de 2005. Nesse período, foram apensados os PL de nº 1.447/1999, nº 1.643/1999 e nº 2.069, de 17 de novembro de 1999, e com eles a alternativa de reserva de vagas, primeiro, para estudantes egressos de escolas públicas e depois particularizando aqueles que dentre esses fossem negros ou índios.

A justificativa apresentada no PL 1.447/1999 era de que “o vestibular é um desafio e a concorrência por uma vaga em faculdade pública é cada vez maior e nela só ingressam os alunos oriundos de bons cursos de 2º grau” da rede privada (BRASIL, 1999b, p. 44306). Os alunos das faixas de renda mais baixas, reforça o autor da proposição, frequentavam escolas públicas que, dada à sua “qualidade inferior”, não os habilitavam a competir com os alunos das “classes mais abastadas” egressos de escolas privadas e frequentadores de “cursinhos preparatórios caríssimos, mas muito eficazes na consecução de uma alta percentagem de aprovação nos vestibulares”. Já a justificativa do PL 2.069 apontava que 78% dos estudantes ingressantes na USP, em 1998, eram egressos da rede privada de ensino e somente 22% eram provenientes da rede pública (BRASIL, 1999c).

Essas proposições, aliadas à instituição da reserva de vagas por universidades públicas como a UERJ e a UnB, ensejou a apresentação do PL 3.627 pelo Governo Federal em 20 de maio de 2004. Este diz em sua Exposição de Motivos:

[...] tramitam no Congresso Nacional inúmeros projetos de lei com objeto semelhante, porém nem sempre considerando as experiências vividas pela sociedade civil ou mesmo as políticas desenvolvidas pelo Poder Executivo nessa área ao longo dos últimos anos. É imperioso que uma Lei regulamentando cotas para negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública garanta em sua dinâmica, não só o ingresso, mas a permanência desses alunos até a conclusão dos cursos, preocupação presente neste Projeto de Lei (BRASIL, 2004c, [p.3]).

Assim, ao tempo em que o governo passa a dar atenção ao problema, incluindo-o em sua agenda, dando-lhe relevância, apresenta sua visão o que tanto indica que pretende levá-la adiante e torná-la hegemônica, como o expande, incluindo a permanência como parte dele. Com isso, mobiliza outros atores, em especial, como destaca na Exposição de Motivos, “reitores representando suas universidades, entidades de classe dos docentes, representação dos estudantes, além de entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e carentes no âmbito da sociedade civil”, a fim de que, como diz, encontre “legitimidade social consistente” (BRASIL, 2004, [p.2-3]).

De certo modo, estabelecia-se aí, não apenas um conflito em torno dos mecanismos de acesso ao ensino superior, como os termos de referência do debate

que ganharão “a atenção do público e dos tomadores de decisão, posicionando-se à frente dos demais” (CAPELLA, 2018, p. 17): reserva de vagas para alunos de escola pública, negros e índios. O governo, com isso, decidia não apenas sobre o que é o jogo, mas também quem podia entrar no jogo.

Com efeito, a própria autora da proposição inaugural, Dep. Nice Lobão, requere em 23 de junho de 2004 “a apensação do PL 3.627/2004, de autoria do Poder Executivo”, ao PL 73/1999, justificando que este se encontrava em tramitação há cinco anos na Câmara dos Deputados e que “tais propostas legislativas [regulavam] matérias correlatas [...], não sendo justo nem regimental que tramitem separadamente [...]” (BRASIL, 2004a, p. 29560). Também a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, por meio do seu presidente, o Dep. Mário Heringer requereu, em 29 de junho de 2004, que o PL 73/99 fosse apreciado nessa instância dada a importância de sua participação nesse processo legislativo, “uma vez que a temática proposta diz respeito integralmente às demandas concernentes às [suas] atribuições regimentais (BRASIL, 2004b).

Os requerimentos foram aprovados, indicando que a ampliação do entendimento do problema não apenas era partilhada pelos demais parlamentares como esse mobilizava um grupo maior daqueles que formavam a audiência, isto é, aqueles que participavam do debate o que o credenciava a ser vitorioso na disputa pela definição do problema.

Isso é confirmado pela apensação dos projetos PL n.º 615/2003 e PL n.º 1.313/2003 propondo o primeiro, de autoria do deputado Murilo Zauith, que se destinasse, obrigatoriamente, “vagas para índios que [fossem] classificados em processo seletivo, sem prejuízo das vagas abertas para os demais alunos” (BRASIL, 2003a, p.01) e o segundo, de autoria do deputado Dr. Rodolfo Pereira, a reserva de vagas nas instituições de ensino superior para a população indígena (BRASIL, 2003b).

Assim, a proposição que chegou à Comissão de Educação e Cultura acrescentava à temática do acesso ao ensino superior inaugurada pelo PL 73/1999 não apenas novos propositores, isto é, novos atores, mas também outra compreensão do problema do acesso às instituições públicas. Já não se tratava de

apenas estabelecer “um novo mecanismo de seleção de estudantes para ingresso no ensino superior, alternativo ao vestibular” (BRASIL, 2005, p. 1), mas de estabelecer formas de ingresso para determinados segmentos. Pode-se dizer mesmo que há uma inversão da proposição: da reserva de vagas para uma elite acadêmica, selecionada pelo rendimento acadêmico do aluno egresso do ensino médio, para a reserva de vagas para excluídos do ensino superior público como previam o PL nº 3.627, de 2004, de autoria do Poder Executivo:

50% (cinquenta por cento) das vagas das instituições públicas federais de educação superior serão preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Deste percentual, uma parcela das vagas será preenchida por auto declarados negros e indígenas, em número proporcional à respectiva população na unidade da Federação em que se encontra instalada a instituição de ensino (BRASIL, 2005, p.3).

São esses elementos que ensejaram a elaboração pelo relator, Deputado Carlos Abicalil, de um substitutivo que, incorporava à proposição do governo, o Projeto de Lei n. 3.627, de 2.004, “a formulação contida no projeto” da Deputada Nice Lobão, “referente ao exame de ingresso nas instituições públicas de ensino superior” (BRASIL, 2006a), vagas para indígenas propostas inicialmente pelos PL n.º 615/2003 e PL n.º 1.313/2003, e ampliava a reserva de vagas às instituições federais de ensino técnico de nível médio.

O relator considerou pertinente a reserva de 50% das vagas para estudantes que concluíssem o ensino médio integralmente em escolas públicas bem como a destinação de “uma proporção mínima” dessas para “autodeclarados negros e indígenas, na proporção desses “na população da unidade federativa onde está instalada a instituição segundo último censo da FIBGE” (BRASIL, 2006b, p.08037). Considerou ainda que os critérios étnicos e a permanência no sistema público de ensino, constantes na proposta do Poder Executivo, aferiam, indiretamente, “o critério de menor poder aquisitivo” (BRASIL, 2006b, p.08037).

Os PL 73/99 juntamente com os PLs nºs 615/2003, 1.313/2003 e 3.627/2004 na forma do substitutivo, e a Emenda apresentada a esse substitutivo recebeu aprovação da Comissão de Educação e Cultura em 21 de setembro de 2005.

A essas proposições foi acrescentada uma emenda que especificava que as IES objeto das medidas propostas eram as vinculadas ao Ministério da Educação.

Isso evitava a inclusão de instituições ligadas ao Ministério da Defesa, cujo diploma de conclusão do curso equivale ao de nível superior e os incorpora à Arma no final da graduação (BRASIL, 2006b). A emenda foi considerada pertinente e foi aprovada, ficando o Art. 1º do Substitutivo do PL 73/99 com a seguinte redação:

Art. 1º - As instituições públicas federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2006b)

O relator incluiu o ensino técnico de nível médio na política como também o estabelecimento de um período de quatro anos para que as instituições federais de ensino pudessem implementar as cotas nas proporções estipuladas no projeto.

Desse modo, o Substitutivo (Projeto de Lei n. 3.627, de 2.004) estabelecia que 50% das vagas ofertadas pelas IES públicas vinculadas ao Ministério da Educação deveriam ser reservadas para estudantes que concluíram o ensino médio integralmente em escola pública; a seleção dos alunos deveria ser realizada com base no rendimento acadêmico; contemplava o critério étnico-racial ao prever a reserva de vagas também para autodeclarados negros e indígenas e estendia os mesmos preceitos para as instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Com isso, o problema deixava de ser o mecanismo de ingresso para favorecer o acesso dos egressos do ensino médio em escolas públicas em especial, negros e índios, evidenciando que esse mais que fatos, disfunções ou produtos de diagnósticos ou análises técnicas, são “escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública” (CAPELLA, 2018, p. 19).

Com efeito, na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, as dez emendas ao PL 3.627/2004 tratavam de: incluir a “categoria “pardos” entre os beneficiários do sistema étnico de reserva de vagas” (BRASIL, 2005, p.4); que as vagas reservadas em face do critério étnico não se confundisse com as reservas para estudantes oriundos de escolas públicas; estender o regime de cotas nas instituições de ensino técnico e tecnológico em todos os níveis e nos cursos de cursos de pós-graduação e

similares; determinar às instituições públicas de ensino federal a adoção de medidas especiais visando possibilitar a permanência, conclusão do curso e acesso ao mercado de trabalho (BRASIL, 2005).

Todas as emendas foram rejeitadas, sob o argumento de que o substitutivo contemplava todas elas. O projeto permaneceu como aprovado na Comissão de Educação e Cultura e, encaminhado à Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) onde, não apenas teve julgada sua admissibilidade, isto é, sua constitucionalidade como foi aprovado, credenciando-o a ser enviado para apreciação no Senado.

A aprovação, contudo, não teve, como previsto no Regimento da Câmara, caráter conclusivo vez que em fevereiro de 2006, os deputados Alberto Goldman (Líder do PSDB), Rodrigo Maia (Líder do PFL) e José Carlos Aleluia (Líder da Minoria) apresentaram recurso contra apreciação conclusiva, requerendo que a matéria, dada sua complexidade e relevância, fosse apreciada em Plenário (BRASIL, 2006b). O conflito, até então expresso por meio de diferentes proposições, isto é, projetos de lei, agora se explicitava por meio da reivindicação da ampliação da participação, pode-se dizer que desejavam que fosse socializado, que outros atores queriam ser inseridos na discussão ou que procuravam mobilizar a atenção tendo em vista engajar o público ou, ainda, impedir esse engajamento.

Naquele momento, cumpre observar, o acesso ao ensino superior, dada a ampliação do número de instituições, cursos e vagas favorecida pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), já era um problema de exclusão de determinados segmentos. Como disse Gomes (2013, p. 27), não era “mais a falta de vagas e tampouco a falta de candidatos potencialmente aptos (com ensino médio) e interessados nesse grau de ensino [...]” era de exclusão em face da renda e do tipo de escola em que cursaram a educação básica.

O governo, inclusive, já enfrentava o problema com medidas como o Programa Diversidade na Universidade, criado pela Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002 e o Programa Universidade Para Todos (ProUni), instituído por meio da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Um favorecia a implementação de estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos

indígenas brasileiros, ofertando-lhes cursos pré-vestibulares gratuitos e bolsas de estudos. O outro possibilitava o acesso ao ensino superior privado por meio de bolsas concedidas mediante isenção de tributos (GOMES, 2013).

Desse modo, o conflito se estabelecia, fundamentalmente, na reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior. Essa alternativa para o enfrentamento do acesso ao ensino superior dos segmentos excluídos se era, por um lado, compartilhada por diferentes atores, por outro, não contemplavam todos os interesses em jogo ou, pelo menos, todos os atores, dado que outros reivindicavam a participação.

Com efeito, foram registradas solicitações de Seminário sobre a proposta de cotas no ensino superior (proposição da Dep. Neyde Aparecida) e apresentados outros projetos de lei uns requerendo a inclusão de idosos na reserva de vagas (PL nº 373/03 do Deputado Lincoln Portela), ou a dispensa de vestibular para eles (PL nº 2.923/04 do Deputado Lincoln Portela), outros que fossem adotados critérios gerais para os processos seletivos das instituições públicas de educação superior (PL 1330/07 do Deputado Edio Lopes).

A temática, por conseguinte, continuava gerando disputas em torno da definição do problema, evidenciando o que, segundo Capella (2018, p. 18), já tem sido mostrado pela literatura recente: “a definição de problemas é elemento central do conflito político”.

A matéria permaneceria aguardando a apreciação em Plenário por 32 meses, quando em 28.11.2008, em sessão extraordinária da Câmara dos Deputados, voltou a ser discutida em face do Projeto de nº 3.913, de 2008, do Senado Federal que pretendia instituir o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação superior, profissional e tecnológica, estabelecendo o percentual de 50% e contemplando também as pessoas com deficiência.

À propositura já havia sido apensado o PL 73/1999 da Dep. Nice Lobão por solicitação Deputado Carlos Abicalil. Entretanto, durante a sessão, o Deputado Lincoln Portela requereu a preferência na apreciação do PL 73/99 sobre o PL 3.193/2008, fundamentado nos termos regimentais. A solicitação para que o PL 73/99 tivesse a primazia na discussão também foi ratificada pelo Dep. José Carlos

Aleluia (DEM-BA), ressaltando o trabalho da Dep. Nice Lobão, autora do projeto original. Os parlamentares então votaram pela preferência do PL 73/99 (BRASIL, 2008).

A sessão foi marcada por um embate político, no qual a questão étnico-racial se tornou “o foco de preocupação e interesse dentro [da definição de alternativas na formação da] política” (CAPELLA, 2018, p. 17), distinguindo-se dois grupos: os favoráveis e os contrários à instituição das cotas raciais para acesso às instituições públicas de ensino superior. Os que se posicionavam contrários à aprovação da matéria argumentavam que o critério étnico-racial era inconstitucional, pois feria o princípio da igualdade e que “a diferenciação na educação brasileira se dá muito mais por critérios sociais do que por critérios raciais (BRASIL, 2008, p. 52932).

Argumentou-se também que a instituição de cotas baseadas no critério renda era suficiente, pois beneficiava o racial, no entanto havia um forte apelo pela aprovação deste critério por parte dos movimentos sociais, os quais tinham o apoio de uma ala do Governo e do Partido dos Trabalhadores.

O critério renda também foi alvo de amplo debate durante essa sessão, pois foi apresentada uma emenda, do Deputado Paulo Renato, que estabelecia a renda de 3 salários mínimos, enquanto o ministro da Educação, na época Fernando Haddad, e outros líderes do governo, defendiam a renda de 1,5 salário mínimo *per capita*, a mesma definida para o PROUNI, a fim de evitar a ocorrência de critérios distintos dentro de uma mesma política: a que garante acesso à educação de nível superior (BRASIL, 2008).

Após um amplo processo de negociações e acordos, foi atendida a proposta do ministro da Educação concernente ao estabelecimento da renda de 1,5 salário mínimo *per capita*, como também foi acatado o critério racial dentro do 50% de reserva de vagas para os egressos da rede pública de ensino.

Durante a plenária foram apresentadas duas emendas ao projeto 73/99. A primeira, autoria de vários deputados, visava acrescentar artigo que destinava 100% das vagas das IES públicas para alunos egressos do ensino fundamental e médio da rede pública (BRASIL, 2008, p. 52932).

A justificativa era o cumprimento do art. 205 da Carta Magna de 1988, de

modo a sanear as distorções e a grande inversão de valores observada no sistema educacional de nível superior: estudantes egressos da educação básica pública recorriam ao ensino superior privado, enquanto os que cursaram a educação básica na rede particular de ensino, apesar do maior poder aquisitivo, eram os que mais logravam êxito nos vestibulares das universidades públicas (BRASIL, 2008).

A emenda nº 2 definia critérios e percentuais para a reserva de vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas e para os vulneráveis economicamente.

As emendas foram apreciadas pelas comissões de Educação e Cultura, de Direitos Humanos e Minoria e de Constituição de Justiça e de Cidadania, tendo sido rejeitada a emenda de nº 1 e aprovada a de nº 2 com a redação dada pela subemenda substitutiva, que acrescentou aos arts. 1º e 4º do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, o seguinte preceito: “No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% deverão ser reservados a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita” (BRASIL, 2008, p. 52935).

Durante essa sessão, em 20 de novembro de 2008, finalmente o Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura obteve aprovação em plenário. A redação final do agora renomeado Projeto de Lei nº 73-C de 1999 passou a ter o seguinte teor:

Art. 1º 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.

Parágrafo único. 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 per capita.

Art. 2º As universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido por meio de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o currículo comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Parágrafo único. As instituições privadas de ensino superior poderão adotar o procedimento descrito no caput deste artigo em seus exames de ingresso.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão em cada concurso seletivo para ingresso de cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. 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 per capita.

Art. 5º 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 negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior.

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2008, p. 52943-52944)

Esse é o resultado de diferentes atores e proposições que remodelaram a proposição original, passando-a de uma alternativa para ingresso nas instituições de ensino superior para a instituição de reserva de vagas para egressos da escola pública, incorporando critérios socioeconômicos e étnico-raciais.

O Projeto de Lei, aprovado na Câmara, foi encaminhado ao Senado Federal em 25 de novembro de 2008, por meio do Ofício nº 678/08/PS-GSE. No Senado o PL 73/99 foi denominado PLC 180/2008 e a formulação de alternativas nessa casa legislativa o que se passa a discutir a seguir.

### **3 DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS NO SENADO FEDERAL**

No Senado, o PLC 180/2008 teve sua tramitação iniciada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e durante o período em que tramitou nessa casa, buscou-se mobilizar um grupo maior de atores, inclusive externos ao governo, focalizando o processo de difusão por mecanismos de persuasão, por meio da

realização de três audiências públicas, entre dezembro de 2008 e de abril de 2009. Nesse processo de difusão, conforme Capella (2018, p. 98) “ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos”.

Desse modo, as audiências públicas se constituíram instrumentos essenciais no processo de formulação da política de reserva de vagas, ao possibilitar a exposição e ampliação da visão dos vários atores em torno, principalmente, das cotas sociais e raciais; destacando-se as discussões sobre a prioridade de cotas para negros e a defesa da transitoriedade da política de cotas, nas quais estiveram presentes membros do governo federal, representantes de organizações da sociedade civil, representantes dos dirigentes das instituições federais de ensino superior, representantes do movimento negro e dos povos indígenas, de cientistas políticos, historiadores, antropólogos, dentre outros.

Durante a terceira audiência pública, realizada em 1 de abril de 2009, foi aprovado o Requerimento nº 275, de 2009, do Senador Marconi Perillo, que solicitou a tramitação em conjunto com o PLC nº 180, de 2008, com o PLS nº 344, de 2008, por versarem sobre a mesma matéria.

O PLS nº 344/2008 propunha a reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos; o mesmo previa o percentual de 50% para reserva de vagas nos quatro primeiros anos, posteriormente o percentual seria reduzido a 40% até atingir 30% nos quatro últimos anos de vigência da política (BRASIL, 2009).

Posteriormente, ao PLC nº 180/2008 foram apensados: os PLS nº 215/2003 e nº 479/2008, ambos tinham como proposição a reserva de vagas nas universidades públicas com base no critério socioeconômico; e o PLC nº 129/2009, que versava sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nas instituições públicas de ensino médio e superior.

Todas as proposições analisadas reconheciam a necessidade de cotas para estudantes egressos de escola pública, justificado pela distorção existente na rede ensino superior, onde se observava que o destino dos egressos do ensino médio

público era a rede privada de ensino superior e os estudantes de ensino médio privado tinham como destino as universidades públicas, conforme dados apresentados pela senadora e relatora na CCJ, Serys Slhessarenko, extraídos do Censo Escolar realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), que indicava que menos de 25% dos matriculados em IES federais eram egressos do ensino médio público (BRASIL, 2012a).

Ainda em 2009, a senadora e relatora na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Serys Slhessarenko, emitiu relatório rejeitando os Projetos de Lei do Senado nº 215/2003, nº 344/2008 e nº 479/2008, apesar de ter reconhecido o mérito das quatro proposições examinadas, que determinavam regras para a reserva de vagas no ingresso nas instituições públicas de ensino superior e instituições federais de ensino técnico, e favoreceu o PLC nº 180, de 2008 em virtude da fase de instrução que o mesmo se encontrava que refletia “as mais amplas discussões e contribuições, acumuladas na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal” (BRASIL, 2012a, p.51) .

As audiências públicas realizadas forneceram subsídios relevantes ao exame da matéria para posterior aprovação do PLC 180/2008 que, além da igualdade social, contemplou também a diversidade étnica ao reservar percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas. Ela também se conformava aos princípios constitucionais e à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembleia Geral da ONU, de 1965, que foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969. “Essa convenção foi o primeiro sistema normativo a recomendar as ações afirmativas como mecanismo de enfrentamento das desigualdades entre negros e brancos” (BRASIL, 2012a, p.48).

Entre os anos de 2010 e 2011, o PLC 180/2008 continuou em tramitação na CCJ, associado a outros projetos, entre eles o PL 129, de 2009, os PLS's 215, de 2003, 344 e 479 de 2008, sofrendo vários apensamentos e desapensamentos em atendimento à requerimentos protocolados enquanto esteve em curso naquela comissão. Em fevereiro de 2011, com o fim da 53ª legislatura o PL nº 215/2003 foi arquivado em atendimento ao disposto no artigo 332 do Regimento Interno do

Senado, enquanto os Projetos de Lei da Câmara nºs 180, de 2008; e 129, de 2009; e os Projetos de Lei do Senado nºs 344 e 479, de 2008, foram desapensados do PL arquivado e continuaram a tramitar em conjunto.

Em outubro de 2011, o PL nº 129/2009 foi desapensado em atendimento ao Requerimento nº 1.214, de 2011, da Senadora Ana Rita, para que a proposição tivesse tramitação autônoma do PLC nº 180/2008 e dos PLS nºs 344 e 479, de 2008; estes continuaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à CCJ para emissão do relatório.

A Senadora Ana Rita, designada na nova legislatura a relatora da matéria na CCJ, apresentou voto contrário aos PLS nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e favorável ao PLC nº 180, de 2008, em observação aos preceitos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que para tramitação conjunta de processos, em seu artigo 260, regulamenta que o projeto da Câmara terá precedência sobre o do Senado e o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa (BRASIL, 2012a).

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, foram apresentadas apenas emendas de redação, propondo a supressão da palavra “desporto” na designação do Ministério da Educação e da expressão “da Fundação Instituto” por “do Instituto” e a substituição da palavra “negros” por “pretos”.

Durante a tramitação no Senado não houve alterações significativas no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, as discussões ocorreram em torno das alternativas formuladas durante a tramitação naquela casa, tendo o Senado contribuído por meio das audiências que promoveram importantes discussões em torno dos critérios propostos, principalmente em torno da categoria étnico-racial.

A redação final do Projeto de Lei foi resultado de intensas negociações e da unificação de várias proposições que tratavam de matéria análoga, tais como as do PL nº 3.913/2008 (originalmente PLS nº 546, de 2007) e do PL nº 3.627/ 2004, do Poder Executivo. A versão final do projeto foi apresentada no dia 07 de agosto de 2012 por meio do Parecer nº 1.005, de 2012, mantendo a seleção com base no rendimento acadêmico dos estudantes provenientes de escolas públicas e as cotas socioeconômicas e étnico-racial, com implantação progressiva de no mínimo 25% da reserva de vaga a cada ano, durante quatro anos, até atingir o percentual de 50%.

O Projeto de Lei nº 180, de 2008 após aprovação no Senado, quando enviado para

sanção, sofreu alteração ao ter seu artigo 2º, que tratava sobre a seleção com base no coeficiente de rendimento, vetado pela presidente da República, Dilma Rousseff.

Desse modo, encerrou-se a formulação da política pública de reserva de vagas, com a conversão do PL 180/2008 (nº 73/1999 na Câmara dos Deputados) na Lei 12.711, em 29 de agosto de 2012, que “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências” (BRASIL, 2012b).

## **CONCLUSÃO**

Este estudo abordou a formulação da política de reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior, analisando como se desenvolveu o processo de definição das alternativas em torno do projeto inicial, o PL 73/99, que propunha mecanismo de seleção alternativo ao vestibular e como as diferentes alternativas apresentadas ao longo da sua tramitação contribuíram para ampliação da proposição inicial para a reserva de vagas nas instituições federais de ensino para egressos das escolas públicas, estudantes de baixa renda, negros e índios ao ensino superior.

Para isso, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental, voltando-se à formulação de alternativas, primeiramente em torno do projeto original e demais projetos a ele apensados bem como emendas e pareceres emitidos durante a tramitação na Câmara dos Deputados e, posteriormente no Senado, por meio de relatórios, audiências públicas e emendas apresentadas em torno do projeto aprovado na Câmara.

Durante o longo período de tramitação do PL 73/99 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de 1999 a 2012, muitas foram as alternativas apresentadas para a problemática do acesso à universidade, conforme afirma Capella (2018, p.71):

Dada a diversidade de alternativas possíveis para a consideração pelos formuladores, sempre haverá algum mecanismo de seleção de propostas e soluções possíveis de serem implementadas. Algumas alternativas se tornarão proeminentes à consideração daqueles que têm autoridade para tomar decisões dentro do governo.

E diante das muitas alternativas apresentadas, como soluções para a

problemática do acesso nas universidades, as que contemplavam o critério socioeconômico e o étnico racial na reserva de vagas ganharam proeminência nas duas casas legislativas e foram alvos de discussões por meio de seminário, na Câmara dos Deputados, e audiências públicas no Senado Federal, que forneceram subsídios para a aprovação da política de reserva de vagas regulamentada pela Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LIV - nº 45, 16 de março de 1999. Brasília-DF, 1999a. p. 09546 - 09547. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf#page=78>. Acesso em 01 abril 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LIV - nº 156, 24 de setembro de 1999. Brasília-DF, 1999b. p. 44076 - 44511. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24SET1999.pdf#page=234>. Acesso em 06 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LIV - nº 191, 18 de novembro de 1999. Brasília-DF, 1999c. p. 54864 - 55318. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18NOV1999.pdf#page=195>. Acesso em 06 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento do Sr. Murilo Zauith**. Brasília-DF, 2003a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=122535](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=122535). Acesso em 22 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 1.313/2003**. Brasília-DF, 2003b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=146094](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=146094). Acesso em 22 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento 1910/2004**. Brasília-DF, 2004a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24JUN2004.pdf#page=92>. Acesso em 08 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento 1989/2004**. Brasília-DF, 2004b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostrIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=73&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/>. Acesso em 06

agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. E.M. Nº 025. Brasília-DF, 2004c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0uuw4jf5oz0od17w4zfixrxr5j3444050.node0?codteor=223523&filename=PL+3627/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0uuw4jf5oz0od17w4zfixrxr5j3444050.node0?codteor=223523&filename=PL+3627/2004). Acesso em 22 agosto 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília-DF, 2005. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2A789EC1FAD6C5103F3C61770B752F0E.proposicoesWebExterno1?codteor=356016&filename=Tramitacao-PL+73/1999](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A789EC1FAD6C5103F3C61770B752F0E.proposicoesWebExterno1?codteor=356016&filename=Tramitacao-PL+73/1999). Acesso em 06 agosto de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXI - nº 026 - 14 de fevereiro de 2006. Brasília-DF, 2006a. p. 08033 - 08043. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14FEV2006.pdf#page=321>. Acesso em 02 abril 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Recurso 265/2006**. Brasília-DF, 2006b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=375720&filename=REC+265/2006+%3D%3E+PL+73/1999](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=375720&filename=REC+265/2006+%3D%3E+PL+73/1999). Acesso em 07 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXIII - nº 197 - 21 de novembro de 2008. Brasília-DF, 2008. p.52925 - 52944. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21NOV2008.pdf#page=103>. Acesso em 05 abril 2022.

BRASIL. Senado Federal. Suplemento Único ao DSF 99/2009 V.I. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2337?sequencia=828>. Acesso em: 29 julho 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **PARECERES Nºs 819 e 820 de 2012**. BRASILIA-DF, 2012a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4546010&ts=1630433900794>. Acesso em 18/04/2022.

BRASIL. Lei 12.711/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30 ago. 2012. Brasília-DF, 2012b. 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 18 abril 2022.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre;

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

,