



SENADO FEDERAL

PARECERES N^{os} 819 E 820, DE 2012

Sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, da Deputada Nice Lobão, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências (tramitando em conjunto com os Projetos de Lei do Senado n^{os} 344, de 2008; e 479, de 2008).

PARECER Nº 819, DE 2012
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

RELATOR: Senadora ANA RITA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de iniciativa da Deputada Nice Lobão, “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. Nesse sentido a proposição estabelece, em seu art. 1º, que as instituições federais de educação superior, assim como as vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo 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. Sendo que deste total, metade das vagas deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

Já no art. 3º, *caput*, o projeto de lei estabelece que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo à proporção de negros, pardos e indígenas da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E o parágrafo único preceitua que no caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Os arts. 4º e 5º ampliam estas mesmas disposições dos artigos 1º e 3º supracitados para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

O art. 7º estabelece que o Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação da lei almejada, a revisão do programa de acesso nas instituições de educação superior.

Por fim, o art. 8º estipula que as instituições de que trata o art. 1º deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas prevista, a cada ano, tendo o prazo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto naquele artigo. O art. 9º traz a cláusula de vigência a partir da publicação.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais. O parágrafo único do art. 1º consigna que o percentual das vagas será de cinquenta por cento nos quatro primeiros anos, de quarenta por cento nos quatro anos seguintes e de trinta por cento nos últimos quatro anos.

Além disso, o art. 2º estatui que em cada concurso seletivo os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Por fim, o art. 3º fixa a vigência da lei que se quer aprovar com a respectiva publicação e determina a sua aplicação a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Cabe, ainda, fazer referência à terceira e última das proposições ora relatadas, o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, que reserva vinte por cento das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, inadmitido qualquer privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

Distribuído o PLC nº 180, de 2008, a esta Comissão, a Senadora Serys Slhessarenko foi designada relatora, tendo apresentado voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição e, no mérito, pela sua aprovação.

Porém, antes da apreciação do relatório foi apresentado o Requerimento nº 40, de 2008, da iniciativa da própria Senadora Serys e dos Senadores Cristovam Buarque, Demóstenes Torres e Paulo Paim, para que fosse realizada audiência pública sobre a matéria objeto da proposição. No dia 18 de dezembro de 2008 foi realizada a primeira audiência pública. Posteriormente, foi apresentado o Requerimento nº 2, de 2009, da iniciativa dos Senadores Francisco Dornelles e Tasso Jereissati, com termo aditivo da Senadora Ideli Salvatti e do Senador Cristovam Buarque, para realização de uma segunda audiência pública, que foi concretizada no dia 18 de março de 2009.

Em 1º de abril de 2009 foi realizada a terceira audiência pública, tendo sido também aprovado o Requerimento nº 275, de 2009, para a tramitação em conjunto do PLC nº 180, de 2008, com o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008.

Posteriormente foram também aprovados os Requerimentos nºs 389, 405 e 406, todos de 2009, que resultaram na apensação do PLS nº 479, de 2008, e do PLS nº 215, de 2003, ao PLC nº 180, de 2008 e, mais adiante, foi aprovado o Requerimento nº 125, de 2010, que resultou igualmente na apensação do PLC nº 129, de 2009.

Embora a Senadora Serys Slhessarenko tenha se empenhado em dar prosseguimento à matéria, infelizmente as proposições de que tratamos não puderam ser apreciadas na legislatura passada.

Com o fim da 53ª Legislatura, nos termos regimentais foi arquivado o PLS nº 215, de 2003, que determina a reserva, mediante processo seletivo, de trinta por cento das vagas em universidades públicas para alunos carentes, assim considerados aqueles com renda familiar inferior a cinco salários mínimos.

Por outro lado, designada relatora da matéria nesta nova Legislatura optamos por requerer o desapensamento do PLC nº 129, de 2009, que pretende estabelecer reserva de dez por cento de vagas para pessoas com deficiência, nas instituições públicas de ensino médio e superior, para que essa proposição tenha tramitação autônoma, desapensamento que foi acolhido pela Mesa.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre as proposições em exame, nos termos regimentais, cabendo, posteriormente, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte analisar a matéria.

No que diz respeito à constitucionalidade, cabe consignar que os três Projetos de Lei em pauta tratam de matéria relativa a acesso à educação, sobre a qual a União detém expressa competência para legislar.

Com efeito, o art. 23, V, do Estatuto Magno, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proporcionar os meios de acesso à educação e o art. 24, IX, preceitua a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação.

Por outro lado, no que se refere às políticas de ação afirmativa, que todas as proposições em tela pretendem adotar, cabe recordar que a Constituição Federal estabelece como um dos objetivos da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF).

E quanto às ações afirmativas, devemos recordar lição da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, que registra que os verbos utilizados pelo legislador constituinte para definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são verbos que evocam ação: construir, erradicar, reduzir, promover (Cf. Ação Afirmativa – O conteúdo democrático do Princípio da Igualdade Jurídica, Revista Trimestral de Direito Público, 15/1996, 92).

Em seu último relatório, apresentado em abril de 2009, a ex-Senadora Serys Slhessarenko nos lembra das palavras do grande jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que no “Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas” demonstra como o tratamento diferenciado garante a igualdade constitucional:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘inquestionável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de discrimen’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.[...] sempre que a correlação lógica entre o fator de discrimen e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, *exempli gratia*, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.¹

Ora, nossa constituição respalda a adoção de medidas afirmativas como forma de romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade e que só poderão ser superadas com a atuação do Estado. A própria Constituição possui em seu texto exemplos, como a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência, insculpida no texto constitucional no inciso VIII do art. 37.

Por tudo isso, que a necessidade de adoção de ações afirmativas para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sejam alcançados devem ser adotados comportamentos ativos, como as ações afirmativas. E é isso que os Projetos de lei que estamos aqui examinando propõem.

1 MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas** In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 1. 1993. p. 81-2.

A Lei Maior, portanto, confere amplo respaldo às presentes proposições. Ademais, o art. 48, *caput*, prevê a competência do Congresso Nacional para legislar sobre todas as matérias da competência da União.

Assim, quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, somos da opinião de que não há óbices à livre tramitação dos projetos de lei em pauta.

No que se refere ao mérito, embora deva ser mais especificamente examinado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, devemos ponderar que com muito acerto os autores de propostas de ações afirmativas mostram-se sensibilizados com significativa parcela da população brasileira, que desde os primórdios do Brasil colonial foi sempre posta em situação de iniquidade.

Referimo-nos às desigualdades sociais que têm origem na relação de forças de dominação e de exploração que acarretou a formação de um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro e que gerou, desastrosamente, privilégios para uns e exclusão para outros que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles, a exemplo dos negros, pardos e indígenas.

Nem mesmo a educação, alçada à dignidade constitucional desde 1824 com nossa primeira Carta, e que se afirma como direito público subjetivo, consoante o que dispõe o § 1º do art. 208 da Constituição de 5 de outubro de 1988, tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira.

Em face à brilhante justificativa apresentada pela ex-Senadora Serys Slhessarenko e, como homenagem ao seu intenso trabalho na relatoria da matéria quero aqui resgatar trechos que considero importantes para melhor esclarecimento da relevância da matéria:

A questão que demarca campos no debate em torno dessas proposições é a que diz respeito à licitude ou não da desequiparação, para fins de promoção, com base em elementos étnico-raciais. É bom lembrar que esse critério é secundário, em face daquilo que é o principal no *discrimen* positivo: a reserva de vagas para egressos de escola pública. Neste ponto, cremos não

haver divergências.

Entendemos ser necessário promover o acesso às instituições federais de ensino pelo fortalecimento da escola pública, por excelência espaço democrático da cidadania e de oferta de oportunidades aos amplos extratos de excluídos de formação e, em consequência, de ascensão social.

Todos os quatro projetos em análise assumem que é necessária uma cota para egressos da escola pública, demonstrando que há uma concordância da sociedade nesse ponto. Segundo dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), embora o número médio de estudantes do nível médio matriculados em escolas públicas corresponda a 85% do total do segmento nos últimos anos, menos de 25% dos alunos das instituições de ensino superior federais são oriundos dos sistemas públicos de ensino.

É notório que o destino da maioria dos egressos do ensino público são as instituições de ensino superior privadas, e daí, a necessidade de se criar programas de auxílio financeiro aos mais carentes. Surgiram para o atendimento dessa clientela o Crédito educativo (CREDUC), hoje substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O aspecto primordial do PLC nº 180, de 2008, e demais projetos, é corrigir essa distorção, enquanto os avanços na educação básica pública feitas nos últimos anos possam se refletir na melhora da qualidade de nossa escola pública, equiparando-a, pelo menos, às escolas privadas.

No que concerne às questões étnico-raciais, entendemos que o projeto deve ser aprovado tal como veio da Câmara dos Deputados.

Escoramos esse entendimento na firme convicção de que o Brasil precisa dar oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e ao ensino superior público a todas as camadas e seguimentos sociais, em especial, aos mais excluídos. E todos sabemos que os negros e os índios estão no topo das listas de exclusão.

Desse modo, cabe-nos saudar os três projetos que ora analisamos, cujos autores concordam que é necessário fixar cotas para estudantes em situação de desvantagem. A propósito, cumpre recordar que todo o período pós-abolição da escravidão foi marcado pela ausência de políticas públicas destinadas à integração dos ex-escravos e seus descendentes.

Mesmo com a adoção de legislação punitiva ao crime de racismo, não observamos redução da assimetria entre brancos e negros. De acordo com dados, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², os brasileiros negros, pretos e pardos, constituem 49,5% da população e encontram-se em situação de grande desigualdade em relação aos brancos, em todos os indicadores sociais. Mesmo nos períodos de aquecimento econômico observamos baixa mobilidade social dos negros.

2 IPEA. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

No mercado de trabalho encontramos também grandes assimetrias, a taxa de desocupação aberta é maior entre os negros. Isso faz com que o rendimento da população negra seja significativamente inferior à população branca. O que explica encontrarmos poucos negros em posição de destaque na estrutura laboral brasileira.

Mais uma vez recorremos ao grande relatório da Senadora Serys Slhessarenko, que não chegou a ser apreciado, para enriquecer nossa argumentação:

É bom lembrar que o PLC 180/08 está em consonância com os princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), de 21 de dezembro de 1965, que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 (Decreto nº 65.810, de 8 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.

Somente a partir do ano de 2001, sobretudo, por conta do ativismo do Movimento Negro na Conferência de Durban, na África do Sul, o Brasil começou a adotar políticas públicas de ação afirmativa para promoção da cidadania dos afro-brasileiros. A partir desse momento, assistimos a uma verdadeira profusão legislativa em prol das políticas e inclusão.

O projeto homenageia a igualdade social e a diversidade étnica, na medida em que determina que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio serão preenchidas por candidatos autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da federação onde está instalada a instituição segundo o último censo do IBGE.

Posto isso, devemos discutir as críticas que são desferidas em relação aos projetos, em especial, quanto a suposição de constituir ação feita na ponta e não na base do problema, de modo a não intentar a melhoria do ensino básico, mas apenas garantir o acesso de jovens à universidade pública e gratuita. Eis uma falácia, pois as proposições complementam diversas ações que visam à melhoria da educação como um todo. Vários são os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que objetivam progressos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Além disso, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permitiu substancial aumento de recursos para os primeiros níveis escolares.

No entanto, esses investimentos somente surtirão efeito em médio prazo, no que tange à igualdade de condições dos alunos das escolas públicas e privadas ao concorrerem pelas vagas em universidades públicas. Talvez somente os alunos que estão hoje no início de seus estudos tenham uma base mais sólida de aprendizado, fruto dessas modificações do sistema educacional.

Aprovar a matéria é garantir pluralidade racial em nossa sociedade, garantir que a cor da pele não será barreira para ocupação de espaços no mercado de trabalho.

Em que pesem os méritos das matérias apensadas, cumpre aqui registrar que as regras regimentais que balizam a tramitação conjunta de proposições não admitem a possibilidade de pareceres separados, com conclusões múltiplas, para os projetos de lei que tramitam conjuntamente.

Com efeito, o art. 260, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), estipula que as proposições apensadas terão um único relatório.

Ademais, o art. 260, II, estipula também que na tramitação em conjunto terá precedência projeto da Câmara sobre o do Senado e o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa.

Por essa razão, optamos por opinar pela aprovação do PLC nº 180, de 2008, que é oriundo da Câmara dos Deputados e regulamenta a matéria com mais extensão do que os demais e contemplar o objetivo de promover o acesso à educação técnica e superior de brasileiros hoje em situação de exclusão.

Apenas estamos apresentando uma emenda de mera redação ao art. 2º, *caput*, do PLC nº 180, de 2008, para retificar o nome do Ministério da Educação, cuja denominação não é mais Ministério da Educação e do Desporto, mas apenas Ministério da Educação.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão “e do Desporto” ao final do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

Sala da Comissão, 6 de junho de 2012.

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA Presidente,

Ida Rita Azevedo Relatora,

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 25ª Reunião Ordinária, realizada em 06 de junho de 2012, aprova o Parecer contrário aos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, conforme Relatório da Senadora Ana Rita, e as Emendas nº 1-CCJ e nº 2 - CCJ, a seguir:

Emenda nº 1 – CCJ

Suprima-se a expressão “e do Desporto” ao final do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

Emenda nº 2 – CCJ

Suprima-se a expressão “e estaduais” da ementa do PLC nº 180, de 2008.

Sala das Comissões, 06 de junho de 2012


Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: P.L.C Nº 180 DE 2008

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 06/06/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Senador Eunício Oliveira</u>	
RELATOR: <u>Senadora Ana Rita</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL <u>[assinatura]</u>	1. EDUARDO SUPLEY <u>[assinatura]</u>
MARTA SUPLEY <u>[assinatura]</u>	2. ANA RITA <u>[assinatura]</u>
PEDRO TAQUES <u>[assinatura]</u>	3. ANÍBAL DINIZ <u>[assinatura]</u>
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PV)	
EUNÍCIO OLIVEIRA <u>[assinatura]</u>	1. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <u>[assinatura]</u>	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCA <u>[assinatura]</u>	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÉGO	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO <u>[assinatura]</u>
LUIZ HENRIQUE <u>[assinatura]</u>	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA <u>[assinatura]</u>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <u>[assinatura]</u>	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO <u>[assinatura]</u>	4. PAULO BAUER
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	
ARMANDO MONTEIRO	1. MOZARILDO CAVALCANTI
GIM ARGELLO	2. CIRO NOGUEIRA
MAGNO MALTA	3. JOÃO RIBEIRO
	4. EDUARDO AMORIM
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES <u>[assinatura]</u>	
PSD	
SÉRGIO PETECÃO	1. KÁTIA ABREU

PARECER Nº 820, DE 2012
(Da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa)

RELATOR: Senador PAULO PAIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (Projeto de Lei nº 73, de 1999, na origem), de iniciativa da Deputada Nice Lobão, define sistema de cotas para ingresso de alunos nas universidades e instituições de ensino técnico federais e estaduais. Com nove artigos, a proposição trata de reservar, no mínimo, cinquenta por cento das vagas para quem tenha feito integralmente o ensino médio em escolas públicas, além de sugerir critérios complementares de renda familiar e identidade étnica ou racial.

De acordo com o texto do PLC nº 180, de 2008, em cada instituição federal de ensino superior, parte das vagas será preenchida por autodeclarados negros, pardos e indígenas. Conforme disposto no projeto, isso ocorrerá, no mínimo, em proporção equivalente à parcela de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ademais, no caso de não preenchimento das vagas segundo esses critérios, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Também pelos termos da proposição, essas normas foram estendidas para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

Segundo o projeto, o Poder Executivo promoverá, durante dez anos, a contar da publicação da lei, a revisão do programa de acesso nas instituições de educação superior.

Por fim, estipula que as instituições deverão cumprir, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas prevista, a cada ano e, também, que terão prazo de quatro anos, a partir da data da publicação, para cumprir integralmente o disposto na lei.

O segundo projeto apensado, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.

A proposição busca consignar que o percentual das vagas será de 50% nos quatro primeiros anos, de 40% nos quatro anos seguintes e de 30% nos últimos quatro anos. Além disso, estatui que, em cada concurso seletivo, os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas concorrerão entre si. Nesse caso, incumbirá a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

O terceiro projeto, o PLS nº 479, de 2008, de autoria do Senador Alvaro Dias, busca reservar 20% das vagas dos vestibulares das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família de renda *per capita* de até um salário mínimo e meio. O projeto veda, na distribuição dessa reserva de vagas, qualquer tipo de privilégio ou discriminação relativo à cor, ao gênero, a credo religioso ou a posição política.

Na análise da matéria, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) entendeu que os três projetos de lei apensados (PLC nº 180, de 2008, e PLS nº 344 e nº 479, ambos de 2008), tratam de matéria relativa ao acesso à educação, sobre a qual a União detém expressa competência para legislar. Decidiu, pois, pela constitucionalidade da proposta no que respeita à matéria. Enfatizou, ademais, que o art. 23, inciso V, da Constituição Federal, determina a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proporcionar os meios de acesso à educação. Também, o inciso IX do art. 24 da Carta

Magna preceitua a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação.

Aquele colegiado observou, ainda, que, no que se refere às políticas de ação afirmativa pretendida, as proposições vão ao encontro dos ditames de nossa Lei Maior, que estabelece como um dos objetivos da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III).

O parecer aprovado pela CCJ foi aprovado com apenas duas emendas que não alteraram o mérito da proposição: uma primeira emenda, apresentada pela Senadora Ana Rita, relatora, foi de mera redação, referindo-se ao *caput* do art. 2º. Esse dispositivo mencionava o Ministério da Educação e do Desporto, que passou a ser denominado simplesmente Ministério da Educação. A segunda emenda, apresentada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, suprimiu a expressão “e estaduais” da ementa, ficando a norma imposta direcionada apenas às universidades federais.

As proposições estão distribuídas, além da CCJ que já emitiu parecer, a esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Neste colegiado, não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Estamos de pleno acordo com a avaliação da CCJ, que conclui pela constitucionalidade das propostas no que respeita à matéria.

Quanto à questão regimental, não há óbices quanto à análise dos projetos por este colegiado. A CDH é, sim, fórum competente para avaliar a matéria à luz do que dispõe o art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal. Segundo o referido dispositivo, cabe a esta comissão opinar sobre a garantia e a proteção dos direitos humanos (inciso III); e, também, sobre a proteção à juventude (VI). Assim, este colegiado deve avaliar o mérito de se utilizar as cotas na educação superior e técnica de nível médio como instrumento de fomento da igualdade de direitos e da proteção das minorias para promover os direitos de todos os cidadãos.

Nesse contexto, importa observar que a educação, de uma maneira geral, tem como objetivo oferecer condições de acesso a uma

melhor qualidade de vida e promover o pleno exercício da cidadania, por meio da sistematização dos conhecimentos, a educação é, sim, instrumento de promoção da igualdade, multiplicadora de ações protetivas dos jovens, e promotora dos direitos humanos. De fato, os espaços universitário e técnico configuram ambientes de socialização; locais de aquisição de conhecimentos e informações especializadas; e espaços de promoção do amadurecimento educacional. E, no caso das instituições federais, é um ambiente público e, como tal, deve estar acessível a todos, possibilitando igualdade de oportunidades e de tratamento, garantindo a inclusão das minorias.

Portanto, essa estratégia de facilitar o acesso à educação superior e técnica no País, democratizando-a, é extremamente meritória e justa. Contudo, observemos que, no sistema de classificação da população por cor ou etnia, atualmente utilizado pelo IBGE, constam cinco categorias: branca, **preta**, amarela, **parda** e indígena. Ainda que, por vezes, alvo de críticas, essas categorias têm exercido um papel legitimador das representações sobre os diferentes grupos étnicos e raciais que convivem no País. Ademais, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que define como **população negra** “o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

Em face do exposto, entendemos que a expressão “negros e pardos” utilizada no projeto é redundante, pois o termo isolado “negros” já engloba pessoas “pretas e pardas”, de acordo com o Estatuto. Assim, é necessário alterar a redação do projeto para corrigir esse equívoco. Lembramos, contudo, que essa é uma alteração meramente redacional, que não modifica o conteúdo normativo da proposição.

Também é necessário suprimir do texto da proposição a expressão “Fundação”, pois o nome oficial do instituto de pesquisas brasileiro é “Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”. Essa alteração, igualmente, configura mera emenda de redação.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** dos Projetos de Lei do Senado nºs 344 e 479, ambos de 2008, e pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, com as emendas promovidas pela CCJ e as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 3 – CDH

Substitua-se, nos arts. 3º, 5º e 7º do Projeto de Lei da Câmara nº 180 de, 2008, a expressão “negros” por “pretos”.

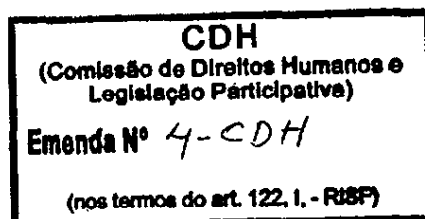
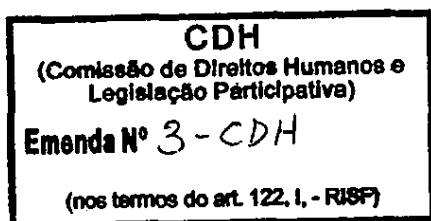
EMENDA Nº 4 - CDH

Substitua-se a expressão “da Fundação Instituto” inscrita no *caput* do art. 3º do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, por “do Instituto”.

Sala da Comissão, 28 de junho de 2012.

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, de 2008, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: PLS
344/2008 e PLS 479/2008

ASSINAM O PARECER, NA 37ª REUNIÃO, DE 28/06/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____

RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Ana Rita (PT)	1. Angela Portela (PT)
Marta Suplicy (PT) <i>Marta Suplicy</i>	2. Eduardo Suplicy (PT) <i>Eduardo Suplicy</i>
Paulo Paim (PT)	3. Humberto Costa (PT)
Wellington Dias (PT)	4. Anibal Diniz (PT) <i>Anibal Diniz</i>
Cristovam Buarque (PDT)	5. João Durval (PDT)
Eduardo Lopes (PRB) <i>Eduardo Lopes</i>	6. Lídice da Mata (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Pedro Simon (PMDB)	1. Roberto Requião (PMDB)
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. Ricardo Ferraço (PMDB)
Casildo Maldaner (PMDB) <i>Casildo Maldaner</i>	4. VAGO
Sérgio Petecão (PSD)	5. VAGO
Paulo Davim (PV) <i>Paulo Davim</i>	6. VAGO
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
VAGO	1. Cássio Cunha Lima (PSDB)
VAGO	2. Cyro Miranda (PSDB) <i>Cyro Miranda</i>
Clovis Fecury (DEM)	3. José Agripino (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	1. Gim Argello (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. VAGO
Magno Malta (PR)	3. Vicentinho Alves (PR)
PSOL	
VAGO	1. Randolfe Rodrigues <i>Randolfe Rodrigues</i>



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, de 2006, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: PLS
344/2008 e PLS 479/2008

ASSINAM O PARECER NA 37ª REUNIÃO DE 28/03/2012 OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE:

RELATOR:

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

Ana Rita (PT)

1. Angela Pontes (PT)

Mariza Suplicy (PT)

2. Eduardo Suplicy (PT)

Paulo Palm (PT)

3. Humberto Costa (PT)

Wellington Dias (PT)

4. Anibal Diniz (PT)

Cristovam Buarque (PDT)

5. João Durval (PDT)

Eduardo Lopes (PRB)

6. Lídia da Mata (PSB)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)

Pedro Simon (PMDB)

1. Roberto Requião (PMDB)

VAGO

2. VAGO

VAGO

3. Ricardo Ferraço (PMDB)

Cassido Maldaner (PMDB)

4. VAGO

Sérgio Petecão (PSD)

5. VAGO

Paulo Davila (PV)

6. VAGO

Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)

VAGO

1. Cassio Cunha Lima (PSDB)

VAGO

2. Cyro Miranda (PSDB)

Clevis Fecury (DEM)

3. José Agripino (DEM)

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)

Mozarildo Cavalcanti (PTB)

1. Gilmar Mendes (PTB)

Eduardo Amorim (PSC)

2. VAGO

Magno Malta (PR)

3. Vicentinho Alves (PR)

PSOL

VAGO

1. Raulo de Oliveira

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de autoria da ilustre deputada Nice Lobão, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados é fruto de intensas negociações entre os vários seguimentos e atores envolvidos na problemática do acesso aos ensinos superior e técnico de nível médio. Outrossim, a redação final é resultado da unificação de diversas outras proposições com o mesmo objeto, dentre as quais destaco o PL nº 3.913, de 2008, de autoria da Senadora Ideli Salvatti, e o PL nº 3.627, de 2004, de autoria do Poder Executivo.

De acordo com PLC 180, de 2008, 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. No preenchimento dessas vagas, 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. 1º)

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. O texto faculta às instituições privadas a adoção desse mesmo procedimento em seus exames de ingresso (art. 2º).

Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas serão preenchidas 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). No caso de não-preenchimento das vagas segundo esses critérios, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 3º).

O PLC 180, de 2008, aplica essas mesmas disposições às instituições federais de ensino técnico de nível médio (arts. 4º e 5º).

Nos termos do 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.

Ademais, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, o Poder Executivo promoverá 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. 7º).

As instituições federais de educação superior terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos para o cumprimento integral do disposto nesta Lei, sendo que deverão implementar ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas a cada ano (art. 8º).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Por força do art. 101, I do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando, em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário”.

Quanto à constitucionalidade formal, foram obedecidas as disposições relativas à competência legislativa da União (CF, art. 24, IX), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (art. 61, caput).

Outrossim, não vemos qualquer óbice quanto à juridicidade da proposição. Também nada temos a opor no que concerne à técnica legislativa.

No âmbito da constitucionalidade material, a proposição em exame procura dar cumprimento ao princípio da isonomia, inscrito no art. 5º da Constituição Federal, estabelecendo políticas de ação afirmativa que virão compensar a histórica desvantagem a que foram submetidos os grupos sociais e étnicos ali compreendidos.

Não é demais lembrar que a República Federativa do Brasil organiza-se como um Estado Democrático que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, II e III).

Outrossim, o art. 3º da Magna Carta estatui que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais: I – **construir** uma sociedade livre, justa e solidária; III – **erradicar** a pobreza e a marginalização e **reduzir** as desigualdades sociais e regionais; IV – **promover** o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (grifo nosso).

Neste ponto, devemos recordar lição da Ministra do STF Carmem Lúcia Antunes Rocha quando registra que os verbos utilizados pelo legislador constituinte para definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são verbos que evocam ação: **construir**, **erradicar**, **reduzir**, **promover** etc. (Cf. Ação afirmativa – O conteúdo democrático do

Princípio da Igualdade Jurídica, Revista Trimestral de Direito Público, 15/1996, 92).

Desse modo, para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sejam alcançados, reclamam comportamentos ativos ou, dizendo de outro modo, pedem ações afirmativas. Essas ações afirmativas nada mais são que estratégias para se garantir a chamada igualdade material, cujo sentido é buscar, segundo Ingber, “realizar a igualização das condições desiguais” (*Apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 214).

Tudo isso está em sintonia com o *caput* do art. 5º, na medida em que esse dispositivo afirma que todos são iguais perante a lei, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade.

A propósito do princípio da igualdade ou da isonomia, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘justificável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de discrimen’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.” (Cf. Princípio da Isonomia: Desequiparações Proibidas e Desequiparações Permitidas, Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993, p. 81/82).

E mais:

...sempre que a correlação lógica entre o fator de discrimen e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, ‘*exempli gratia*’, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.” (Cf. ob. cit, p. 83).

O Brasil adota ações afirmativas para superar desigualdades em diversos seguimentos. Como exemplos, lembro a reserva de percentual de

cargos e empregos para as pessoas com deficiência (CF, art. 37, VIII); o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (CF, art. 170, IX); e a dispensa de licitação na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (Lei nº 8.666/93, art. 24, XX).

É exatamente de ações afirmativas que trata o PLC 180, de 2008. Com muito acerto os autores dos projetos de lei que serviram de base à proposição em epígrafe apresentaram, em suas respectivas proposições, a preocupação com a significativa parcela da população brasileira que, desde os primórdios do Brasil colonial, foi sempre colocada em situação de desigualdade.

Não estamos nos referindo às diferenças que têm base natural ou que são produto de hábitos intelectuais e psíquicos de determinados grupos sociais.

Referimo-nos, sim, às desigualdades sociais que têm origem numa relação de forças, de dominação e exploração. Relação desigual essa que acarretou um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro, e gerou, desastrosamente, privilégios para uns e a exclusão de direitos para os outros, que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles.

É impossível deixar de reconhecer que o Brasil possui uma imensa dívida social com seu povo. Amplas fatias da população foram historicamente alijadas da participação no produto da riqueza nacional.

Sequer a educação, alçada à dignidade constitucional em 1988 e que se afirma como direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º), tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira. Apesar da massiva expansão do ensino superior que vem ocorrendo nos anos recentes, amplas camadas da população seguem excluídas das Universidades Públicas.

O PLC nº 180, de 2008, representa um passo importante no resgate dessa dívida social. É sintomático que a proposição tenha sido aprovada na Câmara dos Deputados no dia 20 de novembro, que é um Dia Nacional de Luta contra a Discriminação.

O projeto homenageia a igualdade material e a diversidade étnica, na medida em que estabelece que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio serão preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da IBGE.

O projeto representa uma conquista histórica do movimento social da educação, em especial do MSU, da Educafro, da Coiab, da UNE, da UBES, da CNTE.

E mais, o PLC 180, de 2008, expande para todo o Brasil as experiências bem-sucedidas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal de Sergipe.

Posto isto, devemos discutir as críticas que são desferidas contra a proposição em tela, principalmente com relação a ser uma ação na ponta e não na base, ou seja, por não intentar a melhora do ensino básico, mas, conforme os críticos, apenas garantir acesso de jovens a universidade pública é gratuita.

Sobre esta argumentação podemos dizer que é uma falácia. É um projeto que aprovado, neste momento, tem grande significação, uma vez que várias alterações estruturais na educação brasileira estão em processo. Não podemos nos esquecer que aprovamos o FUNDEB, que destina recursos para a educação básica, garantindo investimentos substanciais para o desenvolvimento da principal etapa do ensino. Aprovamos o Piso salarial dos Professores, que com certeza significa vitória na valorização do ensino básico público através da melhoria salarial dos profissionais da educação, assim como a iminente aprovação da desvinculação da DRU que ampliará os recursos a serem investidos em educação.

Além destas ações legislativas, o MEC está criando o Sistema Nacional Público de Formação de Professores do Magistério que permitirá ampliar o percentual de professores formados por instituições públicas de ensino superior. Até o final de 2008 serão investidos R\$350 milhões na formação de professores da educação básica pública. A partir de 2009, o sistema contará com R\$1 bilhão por ano.

A capacitação do professor, aliado aos maiores recursos investidos em infra-estrutura, resulta em maior qualidade do ensino público

gratuito. Com professores mais capacitados e estimulados, já é possível transpor a tão falada desmotivação dos professores da rede pública de ensino.

No entanto, estes investimentos somente surtirão efeito, com relação à igualdade de condições dos alunos de escolas públicas e privadas na concorrência dos vestibulares pelas vagas em universidades públicas, entre 5 e 10 anos. Somente os alunos que estão iniciando sua vida escolar hoje terão uma base sólida de aprendizado, fruto de todas estas modificações do sistema educacional.

Por tudo isso não podemos esperar todo este tempo para garantir justiça social, penalizando aqueles que não tiveram esta chance, mas possuem força de vontade e capacidade para cursarem uma graduação oferecida por uma universidade pública e gratuita, ou um curso técnico oferecido por CEFET.

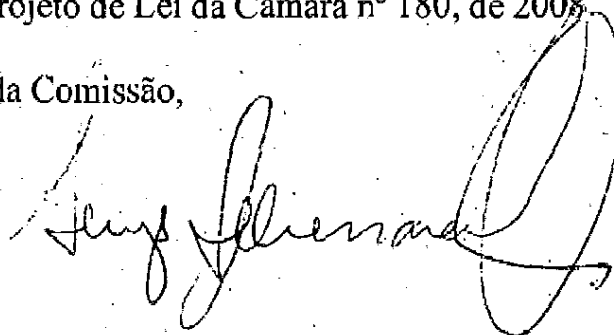
Todos sabem que o PLC nº 180, de 2008, não resolverá todos os problemas da educação pública brasileiro. Nem esse é seu propósito. Mas representa medida de mais alta importância, que certamente renderá frutos importantes no sentido de se corrigir as desigualdades sociais.

Daí porque opinamos, entusiasticamente, pela sua aprovação.

III – VOTO

Ante o arrazoado exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

Sala da Comissão,

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to a member of the Commission, is written over the text 'Sala da Comissão,'.

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

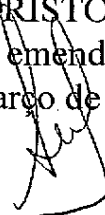
I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para exame duas proposições que tramitam em conjunto, determinando regras para a reserva de vagas no ingresso nas instituições de ensino superior das redes federal e estadual e nas instituições federais de ensino técnico.

A tramitação conjunta deu-se em atendimento ao Requerimento nº 275, de 2009, de autoria do Senador MARCONI PERILLO. O assunto será ainda tratado pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), nesta em análise terminativa.

Antes de ser apensado, o PLS nº 344, de 2008, que *institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino fundamental e médio públicos*, tramitou na CDH, tendo como relator o Senador CRISTOVAM BUARQUE, cujo parecer favorável, com apresentação de uma emenda, foi retirado da pauta durante a discussão realizada na reunião de 11 de março de 2009.

PLC nº 180, de 2008



O PLC nº 180, de 2008, de autoria da deputada NICE LOBÃO, dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados é fruto de intensas negociações entre os vários segmentos e atores envolvidos na problemática do acesso aos ensinos superior e técnico de nível médio. Outrossim, a redação final é resultado da unificação das ideias apresentadas em diversas proposições com o mesmo objeto, dentre as quais o Projeto de Lei (PL) nº 3.913, de 2008 (originalmente PLS nº 546, de 2007), de autoria da Senadora IDELI SALVATTI, e o PL nº 3.627, de 2004, de autoria do Poder Executivo.

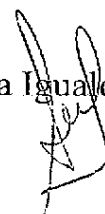
De acordo com o PLC nº 180, de 2008, em seu art. 1º, as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo, 50% das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento dessas vagas, metade deve ser reservada aos estudantes oriundos de famílias com renda de até um salário mínimo e meio *per capita*.

O art. 2º determina que as universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas com base no Coeficiente de Rendimento (CR), resultante da média aritmética das notas e menções obtidas no período, considerando-se o currículo comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC). O texto faculta às instituições privadas a adoção desse mesmo procedimento em seus exames de ingresso.

Por fim, o art. 3º estabelece que as vagas nas instituições de educação superior públicas serão preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas na mesma proporção da população da unidade da federação onde está instalada, segundo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não havendo o preenchimento dessas vagas, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Os arts. 4º e 5º do PLC estendem as mesmas disposições dos artigos 1º e 3º supracitados para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

O MEC 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 proposição, ouvida a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), segundo estabelece o art. 6º.

Pelo art. 7º, no prazo de dez anos, a contar da data de publicação da Lei em que vier a se tornar este projeto, o Poder Executivo promoverá 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.

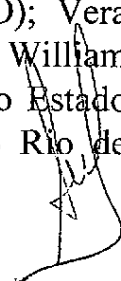
Por fim, o PLC, no art. 8º, determina que as instituições de ensino superior terão o prazo de quatro anos para o cumprimento integral do disposto na lei, devendo implementar ao menos 25% da reserva de vagas a cada ano. No art. 9º, a proposição estabelece que a lei entrará em vigor na data da publicação.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Para instruir a matéria, foram realizadas três audiências públicas: em 18 de dezembro de 2008, em 18 de março e em 1º de abril de 2009.

À primeira compareceram: André Lázaro, Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (MEC), representando o Ministro Fernando Haddad; Frei David Santos, representante do Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO); Sérgio José Custódio, representante do Movimento dos Sem-Universidades (MSU); Yvonne Maggie, professora titular do Departamento de Antropologia Cultural do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); José Roberto Ferreira Militão, advogado da Afrosol-Lux Promotora de Soluções em Economia Solidária; José Carlos Miranda, coordenador do Movimento Negro Socialista (MNS); Jerson César Leão Alves, coordenador do movimento Nação Mestiça; e Deise Benedito, ativista da área de direitos humanos e igualdade étnica.

Estiveram presentes à segunda audiência pública: Bolívar Lamounier, cientista político; Demétrio Magnoli, doutor em Geografia Humana; Helderli Castro de Sá Alves, presidente da ONG Nação Mestiça; Francisco Jhony Rodrigues Silva, presidente do Fórum Afro da Amazônia (FORAFRO); Vera Fávero, coordenadora do Movimento Negro Socialista de Santa Catarina; William Douglas, da coordenação do Educafro; Augusto Werneck, procurador do Estado do Rio de Janeiro e professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de



Janeiro (PUC-Rio); Daniel Cara, da Campanha Mundial pelo Direito à Educação; Wellington do Carmo Faria, da coordenação do MSU; e Rosani Fernandes Kaingang, do Fórum da Educação Indígena.

Compareceram à última audiência pública: Édson Santos de Souza, ministro-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Amaro Lins, reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Ismael Cardoso, presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); Simon Schwartzman, ex-presidente do IBGE; e Renato Ferreira, advogado e pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

PLS nº 344, de 2008

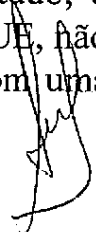
O PLS nº 344, de 2008, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio público.

O art. 1º especifica que a reserva de vagas será para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais e municipais. Dispõe também sobre a gradualidade do instituto da reserva proposto: 50% das vagas em cada curso nos primeiros quatro anos de vigência da lei; 40% nos quatro seguintes e 30% nos quatro últimos.

Já o art. 2º estabelece que os estudantes que fizerem jus à reserva concorrerão, entre si, às vagas de cada curso, cabendo a cada instituição definir desempenho mínimo correspondente aos conhecimentos do ensino médio indispensáveis ao acompanhamento do curso pretendido.

De acordo com o art. 3º, a lei entrará em vigor na data da publicação, valendo seus efeitos para ingresso nos cursos que se iniciarem após 1º de janeiro do ano subsequente.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas. Contudo, o parecer apresentado pelo relator na CDH, Senador CRISTOVAM BUARQUE, não votado devido à retirada de pauta do projeto, concluía pela aprovação com uma emenda.



II – ANÁLISE

Tendo em conta o disposto no inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deve opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentabilidade das proposições em tela. No entanto, não deixaremos de lado o mérito socioeducacional e a técnica legislativa.

O mérito de ambos os projetos é o de criar métodos de justiça social no ingresso nas escolas técnicas e instituições de ensino superior públicas. Devido à boa fase de instrução que teve o PLC nº 180, de 2008, o analisaremos com mais atenção.

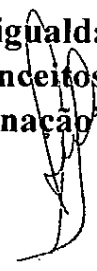
Quanto à constitucionalidade formal, foram obedecidas as disposições relativas à competência legislativa da União, segundo o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal (CF). Com efeito, o Congresso Nacional possui competência para dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (art. 61, *caput*).

Outrossim, não vemos qualquer óbice quanto à juridicidade das proposições. Tampouco são questionáveis quanto à técnica legislativa.

No âmbito da constitucionalidade material, as proposições em tela procuram dar cumprimento ao princípio da isonomia, inscrito no art. 5º da Constituição Federal, estabelecendo políticas de ação afirmativa que virão compensar a histórica desvantagem a que foram submetidos os grupos sociais e étnicos compreendidos.

Não é demais lembrar que a República Federativa do Brasil organiza-se como um Estado Democrático, que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como ditam os incisos II e III do art. 1º de nossa Constituição.

Além disso, o art. 3º da Magna Carta estatui que nosso país tem como objetivos fundamentais: “I – **construir uma sociedade livre, justa e solidária;** [...] III – **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;** IV – **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**”.



Neste ponto, devemos recordar lição da Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Carmem Lúcia Antunes Rocha, no texto “Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica”, quando registra que o constituinte, ao definir os objetivos supracitados, utiliza-se de verbos que evocam ação. Desse modo, para que sejam alcançados, os objetivos fundamentais reclamam comportamentos ativos ou, de outra forma, ações afirmativas.

Tudo isso está em sintonia com o *caput* do art. 5º, na medida em que esse dispositivo afirma que todos são iguais perante a lei, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade.

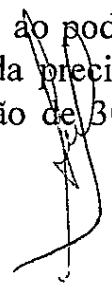
A propósito do princípio da igualdade ou da isonomia, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, no artigo “Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas”:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘inquestionável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de *discrímen*’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de *discrímen* identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.

E mais:

sempre que a correlação lógica entre o fator de *discrímen* e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, *exempli gratia*, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.

Depois que os últimos escravos houverem sido arrancados ao poder sinistro que representa para a raça negra a maldição da cor, será ainda preciso desbastar, por meio de uma educação viril e séria, a lenta estratificação de 300 anos de cativoiro, isto é, de despotismo, superstição e ignorância".



A frase de Joaquim Nabuco, em seu "O abolicionista", de longa data já estabelecia a educação dos libertos e seus descendentes como uma verdadeira opção republicana, não só para redução das desigualdades legadas pela escravidão, mas também para fomentar um desenvolvimento possível e necessário ao país. 121 anos se passaram sem que tais políticas públicas fossem implementadas de modo efetivo.

O período pós-abolição da escravatura se constitui pela ausência de políticas públicas de integração para os ex-escravos e a população negra livre. Não obstante a isto, ainda se configurou pela adoção de iniciativas que contribuíram para que o horizonte verdadeiramente libertador dos ex-escravos ficasse restrito aos extratos sociais mais baixos. Isso possibilitou a consolidação de um racismo estrutural que se caracteriza pela manutenção de processos nefastos de exclusão que legaram aos negros uma trajetória inconclusa em relação à cidadania.

A ausência de efetividade das políticas públicas (seja proibidoras de racismo, seja de promoção da integração dos afrodescendentes), não permitiu a redução significativa de assimetrias abissais entre negros e brancos tornando a superação dessas desigualdades como um dos principais desafios republicanos para este início de século.

De acordo com dados do IPEA os brasileiros negros (pretos e pardos) constituem 49,5% população encontrando-se em situação profundamente desigual em relação aos brancos em todos os indicadores sociais. Nem mesmo durante o desenvolvimentismo (período que vai do final da década de 30 até meados dos anos 70 (caracterizado pela aceleração do desenvolvimento econômico, sobretudo, através da industrialização) houve uma alteração significativa das desigualdades raciais, pois, se constata a baixa mobilidade social dos negros. Sobre isto, é significativo notar que o Brasil a partir da década de 30, sai de uma estrutura rural e em menos de 50 anos se projeta entre os Países mais industrializados do planeta, contudo, esse processo de crescimento não significou uma distribuição da riqueza entre os mais pobres, em especial entre os negros.

As estatísticas mais recentes revelam que em relação ao mercado de trabalho, a taxa de desocupação aberta é maior entre os negros, e corresponde a 9,3% (4,5 milhões de trabalhadores). Já entre os brancos, essa taxa reduz-se para 7,5% (3,7 milhões). Constata-se que há quase um milhão a mais de negros em situação de desocupação aberta. Isto faz com que o rendimento da população negra seja significativamente inferior à população branca, dando a este grupo uma sub-representação nas posições mais qualificadas da estrutura laboral. (Idem)

No ano de 2006, entre os negros, 16% maiores de 15 anos, eram analfabetos, esse valor era de 7% entre os brancos. Entre as crianças negras, de 10

a 14 anos de idade, o analfabetismo chega a 5,5% comparados a 1,8% entre as crianças brancas da mesma idade. Em 2004, 47% dos negros com 60 anos ou mais de idade eram analfabetos, enquanto 25% dos brancos estavam na mesma situação.

De 1995 a 2006, quando se verifica a população maior de 15 anos, se observa que o número médio dos anos de estudo de uma pessoa branca ampliou de 6,4 para 8,0 (aumento de 1,6 anos). Já entre os negros houve um aumento de 4,6 para 6,2 (aumento de 1,9 anos). Houve redução da desigualdade, muito embora a média de estudo dos negros ainda não tivesse atingido o necessário para concluir o ensino fundamental. Por outro lado a redução entre os dois grupos é paulatina e se continuar neste ritmo somente em 17 anos se atingiria a igualdade entre estes grupos.

Em 1976 em torno de 5% da população branca tinha um diploma de educação superior aos 30 anos contra uma porcentagem essencialmente residual para os negros. Já em 2006 algo em torno de 5% dos negros tinha curso superior aos 30 anos. O problema, para as desigualdades raciais, é que quase 18% dos brancos tinham completado um curso superior até os 30 anos. O hiato racial que era de 4,3 pontos quase que triplicou para 13 pontos (IPEA, 2008). Em suma, não enfrentar as desigualdades raciais impediu a integração material entre negros e brancos no Brasil. Nesse sentido, estamos ainda atados a uma pré-modernidade (herdada de nossos colonizadores) que insistimos em não superar, ancorados no sofisma “miscigenação não se coaduna com desigualdade”. Ser um país mestiço nos autoriza ainda mais a querer enfrentar, por meio de políticas, as desigualdades raciais.

Para a redução das desigualdades apontadas, vem se assentando na doutrina, na jurisprudência e em diversos organismos públicos e privados do Brasil o entendimento de que, em conjunto com as políticas universalistas, devem ser adotadas as chamadas ações afirmativas. Essas medidas, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, são políticas públicas e privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.

Hoje, 121 anos após a abolição da escravatura, o projeto 108/08, está em consonância com os princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) de 21 de dezembro de 1965 que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968, e, publicada a 8 de dezembro de 1969 pelo Decreto nº. 65.810, sendo a rigor o primeiro sistema normativo a instituir uma ação afirmativa para negros no Brasil. Contudo, foram necessários 30 anos para que os mandamentos contidos naquela legislação começassem a ter efetividade.

Somente a partir do ano de 2001; sobretudo, por conta do ativismo do Movimento Negro na Conferência de Durban na África do Sul, o Brasil começou a adotar políticas públicas de ação afirmativa para promoção da cidadania dos afro-brasileiros. A partir deste momento, assistimos a uma verdadeira profusão legislativa em prol das políticas de inclusão. Dentre as duzentas e vinte e quatro instituições públicas de ensino superior, oitenta e duas promovem algum tipo de ação afirmativa e diversas instituições já iniciaram os debates sobre qual será a sua modalidade de ação afirmativa.

Em suma, nesse momento, em que buscamos redefinir e consolidar valores como a ética, a democracia, a justiça e a solidariedade, o projeto 108/08 representa a promoção de direitos que se impõe de maneira legítima e sem revanchismo para que não continuemos a banalizar desigualdades incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

O Brasil adota ações afirmativas para superar desigualdades em diversos segmentos. Como exemplos retirados da própria Constituição, lembro a reserva de percentual de cargos e empregos para as pessoas com deficiência, no inciso VIII do art. 37, e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, no inciso IX do art. 170.

Outro exemplo, na legislação federal, é a dispensa de licitação na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado com o mercado, como estabelece o inciso XX do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).

É exatamente de ações afirmativas que tratam as proposições em exame. Com muito acerto, seus autores mostram-se sensibilizados com a significativa parcela da população brasileira que, desde os primórdios do Brasil colonial, foi sempre colocada em situação de desigualdade.

Não nos referimos às diferenças que têm base natural ou que são produto de hábitos intelectuais de determinados grupos sociais. Referimo-nos, sim, às desigualdades sociais que têm origem numa relação de forças, de dominação e de exploração. Relação desigual essa que acarretou um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro, e gerou, desastrosamente, privilégios para uns e a exclusão de direitos para os outros, que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles.

Sequer a educação, alçada à dignidade constitucional desde 1824 com nossa primeira Carta, e que se afirma como direito público subjetivo, consoante o que afirma o § 1º do art. 208 da atual Constituição, tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira. Apesar da massiva expansão do ensino superior que vem ocorrendo nos anos recentes, amplas camadas da população seguem excluídas das universidades públicas.

Especialmente o PLC nº 180, de 2008, representa um passo importante no resgate dessa dívida social. É sintomático que a proposição tenha sido aprovada na Câmara dos Deputados no dia 20 de novembro, que é o Dia Nacional de Luta contra a Discriminação.

O projeto homenageia a igualdade social e a diversidade étnica, na medida em que determina que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de ensino médio serão preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da federação onde está instalada a instituição segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Posto isso, devemos discutir as críticas que são desferidas em relação a ambos os projetos, em especial, quanto a ser uma ação feita na ponta e não na base do problema, ou seja, não intenta a melhoria do ensino básico, mas apenas garante o acesso de jovens à universidade pública e gratuita.

Eis uma falácia, pois as proposições chegam para complementar diversas ações que visam à melhoria da educação como um todo. Vários são os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que objetivam progressos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Além disso, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permitiu substancial aumento de recursos para os primeiros níveis escolares.

No entanto, esses investimentos somente surtirão efeito em médio prazo, no que tange à igualdade de condições dos alunos das escolas públicas e privadas ao concorrerem pelas vagas em universidades públicas. Talvez somente os alunos que estão hoje no início de seus estudos tenham uma base mais sólida de aprendizado, fruto dessas modificações do sistema educacional.



Todos sabem que estas proposições não resolverão todos os problemas da educação pública brasileira. Nem esse é o propósito. Contudo, representam medida de mais alta importância, que certamente renderá frutos importantes no sentido de corrigir as desigualdades sociais.

Outra questão levantada pelos críticos contrários à aprovação do PLC nº 180, de 2008, é a de que poderia levar à uma racialização de nossa população, criando uma segregação entre uns e outros por sua cor ou raça. No entanto, nenhuma política de ação afirmativa no mundo levou à apartação de indivíduos de diferentes etnias ou raças. Não seria no Brasil que tal situação ocorreria.

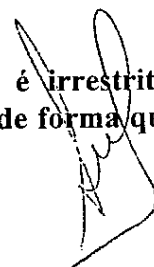
Durante as audiências públicas que instruíram o PLC em tela foi levantada a questão da fragilidade dos números do IBGE quanto à distribuição das raças, visto que mulatos, cafuzos e caboclos são comumente enquadrados como pardos, e esta categoria, em geral, é utilizada nas estatísticas para se referir erroneamente como parte do conjunto de afrodescendentes. No entanto, não é o projeto que peca e sim a utilização de nomenclatura equivocada. O problema deve ser realmente resolvido, devendo o próximo censo, a ser realizado em 2010, corrigir as distorções observadas.

Vemos também que o questionamento à “discriminação” dos brancos pobres apresentada na discussão do PLC mostra o desconhecimento do projeto, pois são claras as determinações quanto à reserva de vagas aos estudantes oriundos dos sistemas públicos de ensino e quanto à distribuição proporcional das vagas entre as diversas raças, segundo dados do último censo do IBGE.

Por fim, questionou-se a inconstitucionalidade das proposições em exame, por ferirem a autonomia das universidades, determinada no *caput* do art. 207 da Constituição Federal. Contudo, esta autonomia não é irrestrita, conforme vários entendimentos do Superior Tribunal Federal (STF).

O Ministro Eros Grau, como relator do Agravo Regimental no Recurso em Mandato de Segurança nº 22.047, asseverou que “o exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõe a Constituição e as leis”. Sua decisão foi baseada em dois precedentes, o voto do Ministro Soares Muñoz, como relator do Recurso Extraordinário nº 83.962, e no parecer do Ministro Maurício Corrêa, ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 1.599-MC, este afirmando:

O princípio da autonomia das universidades não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que



as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização. (grifo nosso.)

Portanto, seguindo o que já é ponto-comum às decisões de nossa Suprema Corte, também não verificamos inconstitucionalidade nesse aspecto.

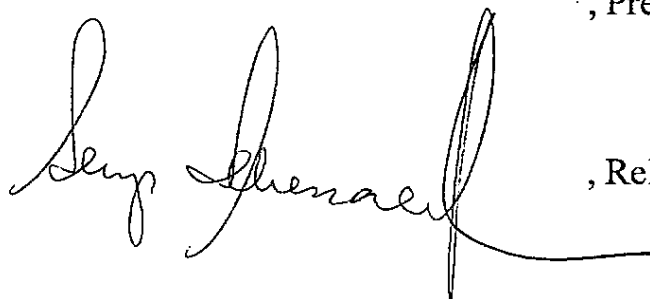
Apesar do incontestável mérito do PLS nº 344, de 2008, acreditamos que o PLC nº 180, de 2008, leva a vantagem de ser o resultado de amplas discussões feitas tanto na Câmara dos Deputados quanto nesta Casa, após quatro meses de ampla instrução e enriquecedor debate.

III – VOTO

Ante o arrazoado exposto, manifestamo-nos pela **aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008**, e pela rejeição do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Sen. Jussara", with a long horizontal flourish extending to the right.

, Relatora

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora SERYS SLHESSARENKO

I – RELATÓRIO

Chegam a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame, quatro proposições que tramitam em conjunto, determinando regras para a reserva de vagas no ingresso nas instituições de ensino superior das redes federal e estadual e nas instituições federais de ensino técnico.

A tramitação conjunta dessas proposições, onde figura como principal o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, deu-se em atendimento aos Requerimentos nº 275, de 2009, de autoria do Senador Marconi Perillo, nº 389, de 2009, de autoria do Senador Geraldo Mesquita Júnior, nº 405, de 2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella, e nº 406, de 2009, de autoria do Senador Alvaro Dias. As matérias serão apreciadas, ainda, pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), nesta, em decisão terminativa.

O PLC nº 180, de 2008, de autoria da Deputada Nice Lobão, dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados é fruto de intensas negociações entre os vários segmentos e atores envolvidos na problemática do

acesso aos ensinos superior e técnico de nível médio. Outrossim, a redação final é resultado da unificação das ideias apresentadas em diversas proposições com o mesmo objeto, dentre as quais o Projeto de Lei (PL) nº 3.913, de 2008 (originalmente PLS nº 546, de 2007), de autoria da Senadora Ideli Salvatti, e o PL nº 3.627, de 2004, de autoria do Poder Executivo.

De acordo com o PLC nº 180, de 2008, em seu art. 1º, as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo, 50% das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento dessas vagas, metade deve ser reservada aos estudantes oriundos de famílias com renda de até um salário mínimo e meio *per capita*.

O art. 2º determina que as universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas com base no Coeficiente de Rendimento (CR), resultante da média aritmética das notas e menções obtidas no período, considerando-se o currículo comum a ser estabelecido pelo MEC. O texto faculta às instituições privadas a adoção desse mesmo procedimento em seus exames de ingresso.

Por fim, o art. 3º estabelece que as vagas nas instituições de educação superior públicas serão preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas na mesma proporção da população da unidade da federação onde está instalada, segundo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não havendo o preenchimento dessas vagas, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Os arts. 4º e 5º do PLC estendem as mesmas disposições dos artigos 1º e 3º supracitados para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

O MEC 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 proposição, ouvida a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), segundo estabelece o art. 6º.

Pelo art. 7º, no prazo de dez anos, a contar da data de publicação da Lei em que vier a se transformar o projeto, o Poder Executivo promoverá 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.

Por fim, o PLC, no art. 8º, determina que as instituições de ensino superior terão o prazo de quatro anos para o cumprimento integral do disposto na lei, devendo implementar ao menos 25% da reserva de vagas a cada ano. No art. 9º, a proposição estabelece que a lei entrará em vigor na data da publicação.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Para instruir a matéria, foram realizadas três audiências públicas: em 18 de dezembro de 2008, em 18 de março e em 1º de abril de 2009, as quais se prestaram a fornecer importante subsídio à análise da matéria, corroborando, ao final, a sua aprovação.

PLS nº 215, de 2003

O PLS nº 215, de 2003, de autoria da Senadora Íris de Araújo, determina a reserva 30% das vagas nas universidades públicas em cada um dos cursos para os alunos comprovadamente carentes, definidos como aqueles cuja renda familiar seja inferior a cinco salários mínimos. A proposição define ainda que o ingresso dependerá de aprovação no processo seletivo adotado para todos os candidatos.

No art. 2º, a proposição estabelece que a lei entrará em vigor na data da publicação. No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Antes da apensação ao PLC nº 180, de 2008, o PLS nº 215, de 2003, tramitou na CE, onde foi aprovado, em 7 de dezembro de 2004, nos termos de relatório da lavra do Senador Leonel Pavan. Nesta Comissão, onde ora tramita, o projeto tem como relator o Senador Aloízio Marcadante, que já ofereceu relatório pela rejeição. Entretanto, a matéria foi retirada de pauta em 11 de março de 2009, por conta da leitura do citado Requerimento nº 389, de 2009.

PLS nº 344, de 2008

O PLS nº 344, de 2008, de autoria do Senador Marconi Perillo, institui 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 público.

O art. 1º especifica que a reserva de vagas será para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais e municipais. Dispõe também sobre a gradualidade do instituto da reserva proposto: 50% das vagas em cada curso nos primeiros quatro anos de vigência da lei; 40% nos quatro seguintes e 30% nos quatro últimos.

Já o art. 2º estabelece que os estudantes que fizerem jus à reserva concorrerão, entre si, às vagas de cada curso, cabendo a cada instituição definir desempenho mínimo correspondente aos conhecimentos do ensino médio indispensáveis ao acompanhamento do curso pretendido.

De acordo com o art. 3º, a lei entrará em vigor na data da publicação, valendo seus efeitos para ingresso nos cursos que se iniciarem após 1º de janeiro do ano subsequente.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

O PLS nº 344, de 2008, tramitou na CDH, tendo como relator o Senador Cristovam Buarque. Com relatório favorável e uma emenda de aprimoramento, o projeto foi igualmente retirado da pauta durante a reunião de 11 de março deste ano, sendo apensado ao PLC nº 180, de 2008, após aprovação do Requerimento nº 275, de 2009, em 1º de abril.

PLS nº 479, de 2008

Por seu turno, o PLS nº 479, de 2008, de autoria do Senador Álvaro Dias, *reserva 20% das vagas dos vestibulares das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família de renda per capita de até um salário mínimo e meio*. O projeto veda, na distribuição dessa reserva de vagas, qualquer tipo de privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

No art. 2º, a proposição estabelece que a lei entrará em vigor na data da publicação.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

O projeto foi apensado ao PLC nº 180, de 2008, por força dos Requerimentos nºs 405 e 406, de 2009. A matéria encontrava-se, então, na CDH, distribuída à relatoria do Senador Marcelo Crivella.

II – ANÁLISE

Tendo em conta o disposto no inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a CCJ deve opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentabilidade das proposições em tela. No entanto, os projetos em exame serão apreciados, também, sob a ótica do mérito socioeducacional e da técnica legislativa.

O mérito maior dos projetos é o de criar métodos de justiça social no ingresso nas escolas técnicas e instituições de ensino superior públicas. Devido à instrução privilegiada obtida pelo PLC nº 180, de 2008, será ele objeto de análise mais judiciosa.

Quanto à constitucionalidade formal, é de registrar que foram obedecidas as disposições relativas à competência legislativa da União, segundo o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal (CF). Com efeito, o Congresso Nacional possui competência para dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (art. 61, *caput*).

Outrossim, não vemos qualquer óbice quanto à juridicidade das proposições. Tampouco os projetos são questionáveis quanto à técnica legislativa.

No âmbito da constitucionalidade material, as proposições intentam dar cumprimento ao princípio da isonomia, inscrito no art. 5º da Constituição Federal, estabelecendo políticas de ação afirmativa que compensarão a histórica desvantagem a que foram submetidos os grupos sociais e étnicos compreendidos.

Não é demais lembrar que a República Federativa do Brasil organiza-se como Estado Democrático, que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como ditam os incisos II e III do art. 1º de nossa Constituição.

Além disso, o art. 3º da Magna Carta estatui que nosso país tem como objetivos fundamentais:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse ponto, devemos recordar lição da Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Carmem Lúcia Antunes Rocha, em texto intitulado “Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica”. Nesse documento, a douta Ministra registra que o constituinte, ao definir os objetivos supracitados, recorre a verbos que evocam ação. Desse modo, para que sejam alcançados, os objetivos fundamentais reclamam comportamentos ativos ou, de outra forma, ações afirmativas.

Tudo isso está em sintonia com o *caput* do art. 5º da mesma Carta, na medida em que esse dispositivo afirma que todos são iguais perante a lei, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade. A propósito do princípio da igualdade ou da isonomia, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, no artigo “Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas”:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘inquestionável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de *discrimen*’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de *discrimen* identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.

E adiante:

sempre que a correlação lógica entre o fator de *discrimen* e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, *exempli gratia*, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.

O Brasil adota ações afirmativas para superar desigualdades em

diversos segmentos. Como exemplos retirados da própria Constituição, lembramos a reserva de percentual de cargos e empregos para as pessoas com deficiência, no inciso VIII do art. 37, e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, no inciso IX do art. 170.

Outro caso, na legislação federal, é a dispensa de licitação na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado com o mercado, como estabelece o inciso XX do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).

É exatamente de ações afirmativas que tratam as proposições em exame. Com muito acerto, seus autores mostram-se sensibilizados com a significativa parcela da população brasileira que, desde os primórdios do Brasil colonial, foi sempre colocada em situação de desigualdade.

Não nos referimos às diferenças que têm base natural ou que são produto de hábitos intelectuais de determinados grupos sociais. Referimo-nos, sim, às desigualdades sociais que têm origem numa relação de forças, de dominação e de exploração. Relação desigual essa que acarretou um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro, e gerou, desastrosamente, privilégios para uns e a exclusão de direitos para os outros, que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles.

Sequer a educação, alçada à dignidade constitucional desde 1824 com nossa primeira Carta, e que se afirma como direito público subjetivo, consoante o que afirma o § 1º do art. 208 da atual Constituição, tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira. Apesar da massiva expansão do ensino superior que vem ocorrendo nos anos recentes, amplas camadas da população seguem excluídas das universidades públicas.

A questão que demarca campos no debate em torno dessas proposições é a que diz respeito à licitude ou não da desequiparação, para fins de promoção, com base em elementos étnico-raciais. É bom lembrar que esse critério é secundário, em face daquilo que é o principal no *discrímen* positivo: a reserva de vagas para egressos de escola pública. Neste ponto, cremos não haver divergências. Entendemos ser necessário promover o acesso às instituições federais de ensino pelo fortalecimento da escola pública, por excelência espaço democrático da cidadania e de oferta de oportunidades aos amplos extratos de excluídos de formação e, em consequência, de ascensão social.

Todos os quatro projetos em análise assumem que é necessária uma cota para egressos da escola pública, demonstrando que há uma concordância da sociedade nesse ponto. Segundo dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), embora o número médio de estudantes do nível médio matriculados em escolas públicas corresponda a 85% do total do segmento nos últimos anos, menos de 25% dos alunos das instituições de ensino superior federais são oriundos dos sistemas públicos de ensino.

É notório que o destino da maioria dos egressos do ensino público são as instituições de ensino superior privadas, e daí, a necessidade de se criar programas de auxílio financeiro aos mais carentes. Surgiram para o atendimento dessa clientela o Crédito educativo (CREDUC), hoje substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O aspecto primordial do PLC nº 180, de 2008, e demais projetos, é corrigir essa distorção, enquanto os avanços na educação básica pública feitas nos últimos anos possam se refletir na melhora da qualidade de nossa escola pública, equiparando-a, pelo menos, às escolas privadas.

No que concerne às questões étnico-raciais, entendemos que o projeto deve ser aprovado tal como veio da Câmara dos Deputados. Escoramos esse entendimento na firme convicção de que o Brasil precisa dar oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e ao ensino superior público a todas as camadas e seguimentos sociais, em especial, aos mais excluídos. E todos sabemos que os negros, índios e pardos estão no topo das listas de exclusão.

Joaquim Nabuco, em seu clássico *O abolicionista*, já estabelecia a educação dos libertos e seus descendentes como uma verdadeira opção republicana, não só para a redução das desigualdades legadas pela escravidão, mas também para fomentar um desenvolvimento possível e necessário ao País. Vale reproduzir aqui a sua reflexão:

Depois que os últimos escravos houverem sido arrancados ao poder sinistro que representa para a raça negra a maldição da cor, será ainda preciso desbastar, por meio de uma educação viril e séria, a lenta estratificação de 300 anos de cativeiro, isto é, de despotismo, superstição e ignorância.

Mais de cento e vinte anos se passaram sem que tais políticas públicas fossem implementadas de modo efetivo.

O período pós-abolição da escravatura se constitui pela ausência de políticas públicas de integração para os escravos e a população negra livre.

A ausência de efetividade das políticas públicas, seja proibidora de racismo, seja de promoção da integração dos afrodescendentes, não permitiu a redução significativa de assimetrias entre negros e brancos, tornando a superação dessas desigualdades como um dos principais desafios republicanos para este início de século.

De acordo com dados, largamente disseminados, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os brasileiros negros, pretos e pardos, constituem 49,5% da população e encontram-se em situação profundamente desigual em relação aos brancos, em todos os indicadores sociais. Nem mesmo durante o desenvolvimentismo, período que vai do final da década de 30 até meados dos anos 70, caracterizado pela aceleração do desenvolvimento econômico, sobretudo, através da industrialização, houve alteração significativa das desigualdades raciais. Constata-se, nesse intervalo, a baixa mobilidade social dos negros.

As estatísticas mais recentes revelam que, em relação ao mercado de trabalho, a taxa de desocupação aberta é maior entre os negros, e corresponde a 9,3%, cerca de 4,5 milhões de trabalhadores. Já entre os brancos, essa taxa reduz-se para 7,5%, cerca de 3,7 milhões de trabalhadores. Constata-se que há quase um milhão a mais de negros em situação de desocupação aberta. Isso faz com que o rendimento da população negra seja significativamente inferior à população branca, dando àquele grupo uma sub-representação nas posições mais qualificadas da estrutura laboral.

Ainda de acordo com o Ipea, no ano de 2006, por exemplo, 16% dos negros maiores de 15 anos, eram analfabetos; esse índice era de 7% entre os brancos. Entre as crianças negras, de 10 a 14 anos de idade, o analfabetismo chegava a 5,5% comparados a 1,8% entre as crianças brancas da mesma idade. Em 2004, 47% dos negros com 60 anos ou mais de idade eram analfabetos, enquanto 25% dos brancos estavam na mesma situação.

Em 1976, em torno de 5% da população branca tinha um diploma de educação superior aos 30 anos contra uma porcentagem essencialmente residual para os negros. Já em 2006, 18% dos brancos tinham curso superior aos 30 anos, contra 5% de negros. O hiato racial que era de 4,3 pontos quase que triplicou para 13 pontos.

O problema é maior quando tratamos da questão indígena, sendo este segmento, talvez, o mais esquecido em nossa sociedade. Dos cerca de cinco milhões de indígenas que se calcula habitavam o território nacional quando da chegada de Cabral, hoje são, segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pouco mais de meio milhão de habitantes, cerca de meio por cento da população brasileira.

A educação superior para os índios brasileiros tem se resumido aos cursos de Licenciatura Específica para Indígenas em universidades federais e estaduais das mais diferentes regiões do País, como forma de melhorar a formação de 9 mil professores de cerca de 90 etnias espalhadas pelo território nacional.

Em suma, o não enfrentamento das desigualdades raciais impediu a integração material entre negros e brancos no Brasil. Nesse sentido, estamos ainda atados a uma pré-modernidade (herdada de nossos colonizadores) que insistimos em não superar, ancorados no sofisma “miscigenação não se coaduna com desigualdade”. Ser um país mestiço nos autoriza ainda mais a querer enfrentar, por meio de políticas, as desigualdades raciais.

As ações afirmativas representam, desse modo, uma forte e precisa ferramenta para enfrentamento das desigualdades apontadas.

É bom lembrar que o PLC 180/08 está em consonância com os princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), de 21 de dezembro de 1965, que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 (Decreto nº 65.810, de 8 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.

Somente a partir do ano de 2001, sobretudo, por conta do ativismo do Movimento Negro na Conferência de Durban, na África do Sul, o Brasil começou a adotar políticas públicas de ação afirmativa para promoção da cidadania dos afro-brasileiros. A partir desse momento, assistimos a uma verdadeira profusão legislativa em prol das políticas de inclusão.

Hoje, dentre as 224 instituições públicas de ensino superior, 82 promovem algum tipo de ação afirmativa e diversas instituições já iniciaram os debates sobre qual será a sua modalidade de ação afirmativa.

Nesse contexto, o PLC nº 180, de 2008, representa passo importante no resgate dessa dívida social. É emblemático, pois, que a proposição tenha sido aprovada na Câmara dos Deputados no dia 20 de novembro, que é o Dia Nacional de Luta contra a Discriminação.

O projeto homenageia a igualdade social e a diversidade étnica, na medida em que determina que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio serão preenchidas por candidatos autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da federação onde está instalada a instituição segundo o último censo do IBGE.

Posto isso, devemos discutir as críticas que são desferidas em relação aos projetos, em especial, quanto a suposição de constituir ação feita na ponta e não na base do problema, de modo a não intentar a melhoria do ensino básico, mas apenas garantir o acesso de jovens à universidade pública e gratuita. Eis uma falácia, pois as proposições complementam diversas ações que visam à melhoria da educação como um todo. Vários são os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que objetivam progressos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Além disso, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permitiu substancial aumento de recursos para os primeiros níveis escolares.

No entanto, esses investimentos somente surtirão efeito em médio prazo, no que tange à igualdade de condições dos alunos das escolas públicas e privadas ao concorrerem pelas vagas em universidades públicas. Talvez somente os alunos que estão hoje no início de seus estudos tenham uma base mais sólida de aprendizado, fruto dessas modificações do sistema educacional.

Sabe-se que essas proposições não resolverão todos os problemas da educação pública brasileira. Nem esse é o propósito delas. Contudo, representam medida da mais alta importância, que certamente renderá frutos importantes no sentido de corrigir as desigualdades sociais.

Outra questão levantada em desfavor do PLC nº 180, de 2008, é a de que poderia levar à racialização de nossa população, criando uma segregação entre uns e outros por sua cor ou raça. No entanto, nenhuma política de ação afirmativa no mundo levou à apartação de indivíduos de diferentes etnias ou raças. Não seria no Brasil que tal situação ocorreria.

A experiência de cotas implantadas em algumas universidades do Brasil já mostrou o sucesso da iniciativa. Na Universidade Federal da Bahia (UFBA), por exemplo, 11 dos 18 cursos com maior concorrência na instituição têm os cotistas com desempenho acadêmico igual ou superior ao dos demais alunos.

Em 4 de agosto de 2008, o jornal Correio Braziliense divulgou a situação profissional de 38 dos 44 alunos cotistas da Universidade de Brasília (UnB) que estavam prestes a concluir seus cursos no segundo semestre de 2008: 57,9% ingressaram no mercado de trabalho, 18,4% ainda estavam concluindo estágios e 23,7% estudavam para concursos públicos ou pós-graduação.

Durante as audiências públicas que instruíram o PLC, questionou-se a suposta fragilidade dos números do IBGE quanto à distribuição das raças, visto que mulatos, cafuzos e caboclos são comumente enquadrados como pardos, e esta categoria, em geral, é utilizada nas estatísticas para se referir erroneamente como parte do conjunto de afrodescendentes. No entanto, não é o projeto que é falho e sim a utilização de nomenclatura equivocada. O problema deve ser realmente resolvido, devendo o próximo censo, a ser realizado em 2010, corrigir as distorções observadas.

Vemos também que o questionamento à “discriminação” dos brancos pobres apresentada na discussão do PLC mostra o desconhecimento do projeto, pois são claras as determinações quanto à reserva de vagas aos estudantes oriundos dos sistemas públicos de ensino e quanto à distribuição proporcional das vagas entre as diversas raças, segundo dados do último censo do IBGE.

Por fim, questionou-se a inconstitucionalidade das proposições em exame, por ferirem a autonomia das universidades, determinada no *caput* do art. 207 da Constituição Federal. Contudo, esta autonomia não é irrestrita, conforme vários entendimentos do Superior Tribunal Federal (STF).

O Ministro Eros Grau, relator do Agravo Regimental no Recurso em Mandato de Segurança nº 22.047, asseverou que “o exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis”. Sua decisão foi baseada em dois precedentes, o voto do Ministro Soares Muñoz, como relator do Recurso Extraordinário nº 83.962, e no parecer do Ministro Maurício Corrêa, ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 1.599-MC, este afirmando:

O princípio da autonomia das universidades não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização. (grifo nosso.)

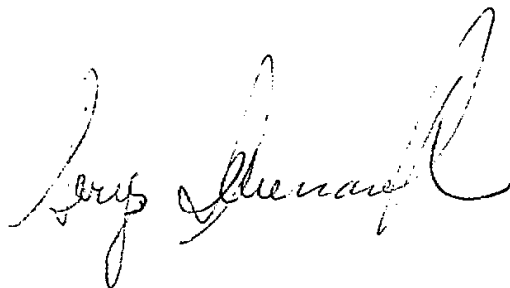
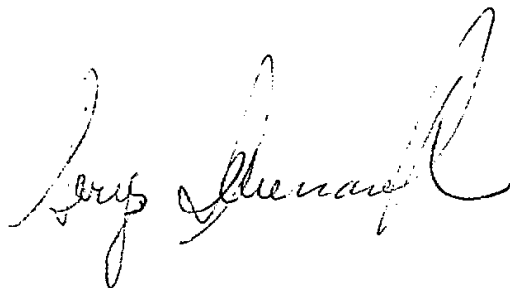
Portanto, seguindo o que já é ponto comum às decisões de nossa Suprema Corte, também não verificamos qualquer obstáculo ao PLC nº 180, de 2008, no que tange ao aspecto de constitucionalidade.

Por fim, apesar do incontestável mérito e da preocupação louvável do PLS nº 344, de 2008, razão pela qual seu autor merece as homenagens desta Casa, acreditamos que o PLC nº 180, de 2008, leva a vantagem de refletir as mais amplas discussões e contribuições, acumuladas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

III – VOTO

Ante o arrazoado exposto, manifestamo-nos pela **aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008**, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008.

Sala da Comissão,

 , Presidente
 , Relatora

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora ANA RITA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de iniciativa da Deputada Nice Lobão, “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. Nesse sentido a proposição estabelece, em seu art. 1º, que as instituições federais de educação superior, assim como as vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo 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. Sendo que deste total, metade das vagas deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

Já no art. 3º, *caput*, o projeto de lei estabelece que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo à proporção de negros, pardos e indígenas da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E o parágrafo único preceitua que no caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Os arts. 4º e 5º ampliam estas mesmas disposições dos artigos 1º e 3º supracitados para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

O art. 7º estabelece que o Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação da lei almejada, a revisão do programa de acesso nas instituições de educação superior.

Por fim, o art. 8º estipula que as instituições de que trata o art. 1º deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas prevista, a cada ano, tendo o prazo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto naquele artigo. O art. 9º traz a cláusula de vigência a partir da publicação.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais. O parágrafo único do art. 1º consigna que o percentual das vagas será de cinquenta por cento nos quatro primeiros anos, de quarenta por cento nos quatro anos seguintes e de trinta por cento nos últimos quatro anos.

Além disso, o art. 2º estatui que em cada concurso seletivo os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Por fim, o art. 3º fixa a vigência da lei que se quer aprovar com a respectiva publicação e determina a sua aplicação a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Cabe, ainda, fazer referência à terceira e última das proposições ora relatadas, o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, que reserva vinte por cento das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, inadmitido qualquer privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

Distribuído o PLC nº 180, de 2008, a esta Comissão, a Senadora Serys Slhessarenko foi designada relatora, tendo apresentado voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição e, no mérito, pela sua aprovação.

Porém, antes da apreciação do relatório foi apresentado o Requerimento nº 40, de 2008, da iniciativa da própria Senadora Serys e dos Senadores Cristovam Buarque, Demóstenes Torres e Paulo Paim, para que fosse realizada audiência pública sobre a matéria objeto da proposição. No dia 18 de dezembro de 2008 foi realizada a primeira audiência pública. Posteriormente, foi apresentado o Requerimento nº 2, de 2009, da iniciativa dos Senadores Francisco Dornelles e Tasso Jereissati, com termo aditivo da Senadora Ideli Salvatti e do Senador Cristovam Buarque, para realização de uma segunda audiência pública, que foi concretizada no dia 18 de março de 2009.

Em 1º de abril de 2009 foi realizada a terceira audiência pública, tendo sido também aprovado o Requerimento nº 275, de 2009, para a tramitação em conjunto do PLC nº 180, de 2008, com o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008.

Posteriormente foram também aprovados os Requerimentos nºs 389, 405 e 406, todos de 2009, que resultaram na apensação do PLS nº 479, de 2008, e do PLS nº 215, de 2003, ao PLC nº 180, de 2008 e, mais adiante, foi aprovado o Requerimento nº 125, de 2010, que resultou igualmente na apensação do PLC nº 129, de 2009.

Embora a Senadora Serys Slhessarenko tenha se empenhado em dar prosseguimento à matéria, infelizmente as proposições de que tratamos não puderam ser apreciadas na legislatura passada.

Com o fim da 53ª Legislatura, nos termos regimentais foi arquivado o PLS nº 215, de 2003, que determina a reserva, mediante processo seletivo, de trinta por cento das vagas em universidades públicas para alunos carentes, assim considerados aqueles com renda familiar inferior a cinco salários mínimos.

Por outro lado, designada relatora da matéria nesta nova Legislatura optamos por requerer o desapensamento do PLC nº 129, de 2009, que pretende estabelecer reserva de dez por cento de vagas para pessoas com deficiência, nas instituições públicas de ensino médio e superior, para que essa proposição tenha tramitação autônoma, desapensamento que foi acolhido pela Mesa.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre as proposições em exame, nos termos regimentais, cabendo, posteriormente, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte analisar a matéria.

No que diz respeito à constitucionalidade, cabe consignar que os três Projetos de Lei em pauta tratam de matéria relativa a acesso à educação, sobre a qual a União detém expressa competência para legislar.

Com efeito, o art. 23, V, do Estatuto Magno, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proporcionar os meios de acesso à educação e o art. 24, IX, preceitua a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação.

Por outro lado, no que se refere às políticas de ação afirmativa, que todas as proposições em tela pretendem adotar, cabe recordar que a Constituição Federal estabelece como um dos objetivos da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF).

E quanto às ações afirmativas, devemos recordar lição da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, que registra que os verbos utilizados pelo legislador constituinte para definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são verbos que evocam ação: construir, erradicar, reduzir, promover (Cf. Ação Afirmativa – O conteúdo democrático do Princípio da Igualdade Jurídica, Revista Trimestral de Direito Público, 15/1996, 92).

Em seu último relatório, apresentado em abril de 2009, a ex-Senadora Serys Slhessarenko nos lembra das palavras do grande jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que no “Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas” demonstra como o tratamento diferenciado garante a igualdade constitucional:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘inquestionável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de *discrimen*’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de *discrimen* identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.[...] sempre que a correlação lógica entre o fator de *discrimen* e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, *exempli gratia*, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.¹

Ora, nossa constituição respalda a adoção de medidas afirmativas como forma de romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade e que só poderão ser superadas com a atuação do Estado. A própria Constituição possui em seu texto exemplos, como a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência, insculpida no texto constitucional no inciso VIII do art. 37.

Por tudo isso, que a necessidade de adoção de ações afirmativas para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sejam alcançados devem ser adotados comportamentos ativos, como as ações afirmativas. E é isso que os Projetos de lei que estamos aqui examinando propõem.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas** In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 1. 1993. p. 81-2.

A Lei Maior, portanto, confere amplo respaldo às presentes proposições. Ademais, o art. 48, *caput*, prevê a competência do Congresso Nacional para legislar sobre todas as matérias da competência da União.

Assim, quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, somos da opinião de que não há óbices à livre tramitação dos projetos de lei em pauta.

No que se refere ao mérito, embora deva ser mais especificamente examinado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, devemos ponderar que consoante já registramos em relatório anterior sobre a matéria, com muito acerto os autores de propostas de ações afirmativas mostram-se sensibilizados com significativa parcela da população brasileira, que desde os primórdios do Brasil colonial foi sempre posta em situação de iniquidade.

Referimo-nos às desigualdades sociais que têm origem na relação de forças de dominação e de exploração que acarretou a formação de um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro e que gerou, desastrosamente, privilégios para uns e exclusão para outros que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles, a exemplo dos negros, pardos e indígenas.

Nem mesmo a educação, alçada à dignidade constitucional desde 1824 com nossa primeira Carta, e que se afirma como direito público subjetivo, consoante o que dispõe o § 1º do art. 208 da Constituição de 5 de outubro de 1988, tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira.

Em face à brilhante justificativa apresentada pela ex-Senadora Serys Slhessarenko e, como homenagem ao seu intenso trabalho na relatoria da matéria quero aqui resgatar trechos que considero importantes para melhor esclarecimento da relevância da matéria:

A questão que demarca campos no debate em torno dessas proposições é a que diz respeito à licitude ou não da desequiparação, para fins de promoção, com base em elementos étnico-raciais. É bom lembrar que esse critério é secundário, em face daquilo que é o principal no *discrimen* positivo: a

reserva de vagas para egressos de escola pública. Neste ponto, cremos não haver divergências.

Entendemos ser necessário promover o acesso às instituições federais de ensino pelo fortalecimento da escola pública, por excelência espaço democrático da cidadania e de oferta de oportunidades aos amplos extratos de excluídos de formação e, em consequência, de ascensão social.

Todos os quatro projetos em análise assumem que é necessária uma cota para egressos da escola pública, demonstrando que há uma concordância da sociedade nesse ponto. Segundo dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), embora o número médio de estudantes do nível médio matriculados em escolas públicas corresponda a 85% do total do segmento nos últimos anos, menos de 25% dos alunos das instituições de ensino superior federais são oriundos dos sistemas públicos de ensino.

É notório que o destino da maioria dos egressos do ensino público são as instituições de ensino superior privadas, e daí, a necessidade de se criar programas de auxílio financeiro aos mais carentes. Surgiram para o atendimento dessa clientela o Crédito educativo (CREDUC), hoje substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O aspecto primordial do PLC nº 180, de 2008, e demais projetos, é corrigir essa distorção, enquanto os avanços na educação básica pública feitas nos últimos anos possam se refletir na melhora da qualidade de nossa escola pública, equiparando-a, pelo menos, às escolas privadas.

No que concerne às questões étnico-raciais, entendemos que o projeto deve ser aprovado tal como veio da Câmara dos Deputados.

Escoramos esse entendimento na firme convicção de que o Brasil precisa dar oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e ao ensino superior público a todas as camadas e seguimentos sociais, em especial, aos mais excluídos. E todos sabemos que os negros e os índios estão no topo das listas de exclusão.

Desse modo, cabe-nos saudar os três projetos que ora analisamos, cujos autores concordam que é necessário fixar cotas para estudantes em situação de desvantagem. A propósito, cumpre recordar que todo o período pós-abolição da escravidão foi marcado pela ausência de políticas públicas destinadas à integração dos ex-escravos e seus descendentes.

Mesmo com a adoção de legislação punitiva ao crime de racismo, não observamos redução da assimetria entre brancos e negros. De acordo com dados, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², os brasileiros negros, pretos e pardos, constituem 49,5% da população e encontram-se em situação de grande desigualdade em relação aos brancos, em todos os indicadores sociais. Mesmo nos períodos de aquecimento econômico observamos baixa mobilidade social dos negros.

2 IPEA. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

No mercado de trabalho encontramos também grandes assimetrias, a taxa de desocupação aberta é maior entre os negros. Isso faz com que o rendimento da população negra seja significativamente inferior à população branca. O que explica encontrarmos poucos negros em posição de destaque na estrutura laboral brasileira.

Mais uma vez recorremos ao grande relatório da Senadora Serys Slhessarenko, que não chegou a ser apreciado, para enriquecer nossa argumentação:

É bom lembrar que o PLC 180/08 está em consonância com os princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), de 21 de dezembro de 1965, que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 (Decreto nº 65.810, de 8 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.

Somente a partir do ano de 2001, sobretudo, por conta do ativismo do Movimento Negro na Conferência de Durban, na África do Sul, o Brasil começou a adotar políticas públicas de ação afirmativa para promoção da cidadania dos afro-brasileiros. A partir desse momento, assistimos a uma verdadeira profusão legislativa em prol das políticas e inclusão.

O projeto homenageia a igualdade social e a diversidade étnica, na medida em que determina que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio serão preenchidas por candidatos autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da federação onde está instalada a instituição segundo o último censo do IBGE.

Posto isso, devemos discutir as críticas que são desferidas em relação aos projetos, em especial, quanto a suposição de constituir ação feita na ponta e não na base do problema, de modo a não intentar a melhoria do ensino básico, mas apenas garantir o acesso de jovens à universidade pública e gratuita. Eis uma falácia, pois as proposições complementam diversas ações que visam à melhoria da educação como um todo. Vários são os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que objetivam progressos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Além disso, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permitiu substancial aumento de recursos para os primeiros níveis escolares.

No entanto, esses investimentos somente surtirão efeito em médio prazo, no que tange à igualdade de condições dos alunos das escolas públicas e privadas ao concorrerem pelas vagas em universidades públicas. Talvez somente os alunos que estão hoje no início de seus estudos tenham uma base mais sólida de aprendizado, fruto dessas modificações do sistema educacional.

Aprovar a matéria é garantir pluralidade racial em nossa sociedade, garantir que a cor da pele não será barreira para ocupação de espaços no mercado de trabalho.

Em que pesem os méritos das matérias apensadas, cumpre aqui registrar que as regras regimentais que balizam a tramitação conjunta de proposições não admitem a possibilidade de pareceres separados, com conclusões múltiplas, para os projetos de lei que tramitam conjuntamente.

Com efeito, o art. 260, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), estipula que as proposições apensadas terão um único relatório.

Ademais, o art. 260, II, estipula também que na tramitação em conjunto terá precedência projeto da Câmara sobre o do Senado e o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa.

Por essa razão, optamos por opinar pela aprovação do PLC nº 180, de 2008, que é oriundo da Câmara dos Deputados e regulamenta a matéria com mais extensão do que os demais e contemplar o objetivo de promover o acesso à educação técnica e superior de brasileiros hoje em situação de exclusão.

Apenas estamos apresentando uma emenda de mera redação ao art. 2º, *caput*, do PLC nº 180, de 2008, para retificar o nome do Ministério da Educação, cuja denominação não é mais Ministério da Educação e do Desporto, mas apenas Ministério da Educação.

III – VOTO

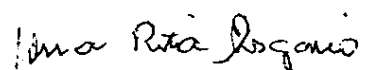
Em face do exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão “e do Desporto” ao final do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

Sala da Comissão,

Presidente,



Relatora,

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, da Deputada Nice Lobão, *que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, apensados: o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, do Senador Marconi Perillo, *que institui 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*; e o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, do Senador Alvaro Dias, *que reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de iniciativa da Deputada Nice Lobão, “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. Nesse sentido, o *caput* do art. 1º da proposição estabelece que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo 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. Já o parágrafo único do mesmo artigo prevê que metade das vagas de que trata o *caput* deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

O *caput* do art. 2º estatui que as universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas tendo como base o Coeficiente de Rendimento, 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. Por seu turno, o parágrafo único do mesmo artigo preceitua que as instituições privadas de ensino superior poderão adotar o procedimento descrito no *caput* em seus exames de admissão.

Outrossim, *caput* do art. 3º do projeto de lei de que se trata, firma que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo à proporção de negros, pardos e indígenas da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E o parágrafo único preceitua que no caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Além disso, o *caput* do art. 4º dispõe no sentido de que as instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. O parágrafo único do mesmo artigo prevê que metade das vagas de que trata o *caput* deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

Por seu turno, o art. 5º, *caput*, consigna que em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º 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 do IBGE. E o parágrafo único expressa que 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.

O art. 6º dispõe que 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 que está sendo proposto, ouvida a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O art. 7º estabelece que o Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação da lei almejada, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas e daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior.

Por fim, o art. 8º estipula que as instituições de que trata o art. 1º deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas prevista, a cada ano, tendo o prazo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto naquele artigo. O art. 9º traz a cláusula de vigência a partir da publicação.

O Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais. O parágrafo único do art. 1º consigna que o percentual das vagas será de cinquenta por cento nos quatro primeiros anos, de quarenta por cento nos quatro anos seguintes e de trinta por cento nos últimos quatro anos.

Além disso, o art. 2º estatui que em cada concurso seletivo os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Por fim, o art. 3º fixa a vigência da lei que se quer aprovar com a respectiva publicação e determina a sua aplicação a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Cabe, ainda, fazer referência à terceira e última das proposições ora relatadas, o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, que reserva vinte por cento das vagas

dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, inadmitido qualquer privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre as proposições em exame, nos termos regimentais, cabendo, a seguir, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte também analisar a matéria.

Especificamente com relação ao PLC nº 180, de 2008, cabe recordar que essa proposição tem a precedência - entre os três projetos apensados - em razão do disposto no art. 260, II, que estipula que na tramitação em conjunto terá precedência projeto da Câmara sobre o do Senado, visto que os outros dois tiveram origem nesta Casa.

Por outro lado, embora estejamos de acordo com a ilustre relatora no sentido de que os objetivos da proposição são meritórios e que esta Comissão deve aprová-la, com a devida vênua estamos apresentando o presente Voto em Separado, que conclui por Substitutivo que propõe as seguintes alterações.

Em primeiro lugar, no que se refere às chamadas ‘cotas raciais’, embora tenhamos consciência de que o Supremo Tribunal Federal as considerou em acordo com a Constituição, somos da convicção de que preferencialmente devemos adotar sistema de ‘cotas sociais’, que permite e favorece o acesso à educação superior e técnica a todos os brasileiros que tenham cursado o ensino médio e fundamental nas escolas públicas, em especial àqueles oriundos de famílias com baixa renda.

Cabe salientar, a propósito, que as 'cotas sociais' não são de modo algum antagônicas às 'cotas raciais', pois os seus beneficiários são os brasileiros de menor renda, que estudam nas escolas públicas e, como todos bem sabemos, os dados estatísticos comprovam que a maioria dos

brasileiros negros e pardos compõe exatamente a parcela de menor renda da nossa população.

Desse modo, as 'cotas sociais' permitem alcançar os mesmos objetivos das 'cotas raciais', sem os riscos de uma perigosa divisão da sociedade brasileira contidos nessas últimas.

Além disso, estamos alterando a exigência referente ao tempo de escola pública exigido para que o estudante seja beneficiado pelo programa que ora pretendemos instituir. O texto atual do projeto exige que o estudante beneficiado pelo programa tenha cursado integralmente o ensino médio em escola pública, no caso do acesso à universidade e todo o ensino fundamental em escola pública, no caso do acesso à escola técnica.

Entendemos que para evitar o seu desvirtuamento, é correto vedar que um estudante curse apenas um ano ou mesmo menos em escola pública e seja beneficiado pelo programa.

Como o ensino fundamental é composto por nove anos e o ensino médio por três anos, num total de doze anos, parece-nos que exigir que o estudante tenha cursado pelo menos quatro anos em escola pública é um requisito razoável para que possa ser beneficiado pelo programa.

De outra parte, ao invés de criarmos novos e não conhecidos critérios para selecionar os estudantes que participarão do programa, entendemos que devemos privilegiar os processos seletivos já vigentes e testados, como o vestibular e o exame nacional do ensino médio, que preservarão os necessários critérios de impessoalidade e mérito.

Por fim, estamos mantendo os artigos referentes ao acompanhamento do programa pelo órgão competente do Poder Executivo e a sua revisão ao fim de dez anos, para a necessária reavaliação.

Igualmente estamos também mantendo o artigo relativo à implementação gradual do programa de modo que ao fim de quatro anos tenhamos o seu cumprimento integral.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, nos termos do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, DE 2008

Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais e estaduais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As instituições públicas de ensino superior, federais e estaduais, reservarão em cada concurso seletivo para ingresso em cada um dos seus cursos de graduação, por turno, cinquenta por cento das vagas para estudantes que tenham comprovadamente cursado pelo menos quatro anos em escolas públicas.

Art. 2º As instituições de ensino superior de que trata o art. 1º deverão selecionar os alunos advindos de escolas públicas por meio de processos seletivos convencionais, como o vestibular e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Art. 3º As instituições públicas de ensino técnico de nível médio, federais e estaduais, reservarão em cada concurso seletivo para ingresso em cada um dos seus cursos, por turno, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham comprovadamente cursado pelo menos quatro anos em escolas públicas.

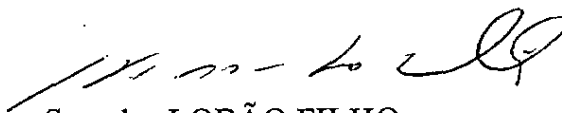
Art. 4º Cabe ao órgão competente do Poder Executivo acompanhar e avaliar a aplicação do programa de que trata esta Lei.

Art. 5º O Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso ao ensino superior e ao ensino técnico de nível médio, de estudantes oriundos de escolas públicas.

Art. 6º As instituições de que trata os arts. 1º e 3º desta Lei deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento do total da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, tendo o prazo máximo de quatro anos, a partir da data da sua publicação, para o seu cumprimento integral.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,



Senador LOBÃO FILHO

VOTO EM SEPARADO

Do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA sobre o Projeto de Lei da Câmara Senado nº 180, de 2008, da Deputada Nice Lobão, que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, apensados: o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, do Senador Marconi Perillo, que *institui 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*; e o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, do Senador Alvaro Dias, que *reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de iniciativa da Deputada Nice Lobão, “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. A proposição traz as seguintes inovações:

- as instituições federais de educação superior, assim como as vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo 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 sendo que deste total, metade das vagas deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.
- em cada instituição federal de ensino superior, as vagas reservadas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo, à proporção de negros, pardos e indígenas da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- O mesmo se dará em relação a instituições federais de ensino técnico em nível médio.
- Ainda em relação às universidades federais, os alunos serão selecionados mediante a apuração do Coeficiente de Rendimento, que consistirá na média aritmética das notas obtidas pelos alunos no ensino médio, observado um currículo estabelecido pelo MEC.

- o Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a ~~completa implementação~~ da lei, a revisão do programa de acesso nas instituições de educação superior.
- as instituições federais de ensino superior deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas previstas, a cada ano, tendo o prazo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto naquele artigo.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que:

- as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.
- o percentual das vagas será de cinquenta por cento nos quatro primeiros anos, de quarenta por cento nos quatro anos seguintes e de trinta por cento nos últimos quatro anos.
- em cada concurso seletivo os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Por sua vez, o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, reserva vinte por cento das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, inadmitido qualquer privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

A matéria foi objeto de três audiências públicas, tendo sido aprovado requerimentos para a tramitação em conjunto do PLC nº 180, de 2008, com os PLS nºs 344 de 2008, 479 de 2008, 215 de 2003 e 129, de 2009.

Com o fim da 53ª Legislatura, nos termos regimentais foi arquivado o PLS nº 215, de 2003.

Nesta nova legislatura foi designada relatora, a Senadora Ana Rita, que requereu o desapensamento do PLC nº 129, de 2009 e proferiu Relatório concluindo pela Rejeição dos PLS 344 e 479 de 2008 e pela aprovação, sem alteração, do PLC nº 180 de 2008.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre as proposições em termos regimentais, cabendo, posteriormente, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte analisar a matéria.

No que diz respeito à constitucionalidade, o art. 23, V, da Constituição Federal, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proporcionar os meios de acesso à educação e o art. 24, IX, preceitua a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação.

As chamadas políticas de ação afirmativa, que são trazidas por todas as proposições sob análise, atendem ao mandamento constitucional e objetivo da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF).

Este foi um dos fundamentos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, acatado à unanimidade pelo plenário daquela Corte, que cuidava das cotas raciais para ingresso na Universidade de Brasília.

O Eminentíssimo Ministro fez a defesa da constitucionalidade daquele procedimento de seleção, em contraposição ao argumento de que se estaria conflitando o princípio constitucional da igualdade, fazendo a distinção entre igualdade formal e igualdade material (substancial). Discorreu o Ministro sobre a adoção das políticas afirmativas como instrumento voltado a *“.....grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permiti-lhes a superação das desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.”*

Não se confundem, entende ainda o Ministro Relator, com as políticas universalistas materiais, citando Daniela Ikawa: *“Embora ambas levem em consideração os resultados, as políticas universalistas matérias, diferentemente das ações afirmativas, não tomam em conta a posição relativa dos grupos sociais entre si”*.

Para o Ministro Lewandowski, o modelo constitucional brasileiro acolhe o princípio da justiça distributiva ou compensatória, citando inclusive mecanismos para corrigir desigualdades, como por exemplo, a reserva de vagas em concursos públicos para a pessoa deficiente (CF, art. 37, VIII).

Menciona outro julgado do STF, na ADI 1946-MC/DF, em que o Ministro Nelson Jobim inaugura o precedente da “discriminação positiva”, mencionando as medidas legislativas adotadas nos EUA, para combater as práticas discriminatórias contra negros e mulheres, salientando: “A discriminação positiva introduz tratamento desigual para produzir, no futuro, e em concreto, a igualdade”.

Traz ainda uma sequência de dados estatísticos para a confirmação da premissa básica justificadora dessa discriminação positiva: a existência de uma

desigualdade estrutural, mesmo entre indivíduos da mesma classe social.

Taxas de analfabetismo, analfabetismo funcional, acesso à educação, tempo de permanência na escola, entre outros, indicam visível inferioridade do grupo de negros ou pardos, em relação a brancos da mesma faixa de renda.

Em outras palavras: O BRANCO POBRE, EM FUNÇÃO DE DISTORÇÕES ESTRUTURAIS HISTÓRICAS, ENCONTRA-SE EM VANTAGEM EM RELAÇÃO AO PRETO E AO PARDO POBRE, O QUE JUSTIFICARIA A ADOÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS, DE CARÁTER TEMPORÁRIO, MESMO QUE DISCRIMINATÓRIAS EM RELAÇÃO AOS BRANCOS DE MESMA FAIXA DE RENDA, ATÉ QUE SE PRODUZISSE A PRETENDIDA IGUALDADE MATERIAL.

Reside aí, exatamente, nossa divergência com o Relatório da nobre Senadora Ana Rita. Decidiu o Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade das ações afirmativas, provocada pela arguição do descumprimento do preceito fundamental da igualdade, no que se refere ao processo seletivo da Universidade de Brasília. Embora se tratasse de questão específica preferiram os senhores ministros, à unanimidade, avançar na discussão do mérito das chamadas cotas raciais e ações afirmativas, consagrando-as como coerentes com os valores e princípios de nossa Carta Magna.

Não se pode confundir o julgamento ocorrido no STF, com a análise das presentes proposições. Estamos analisando três projetos de lei distintos e específicos que pretendem ser o marco regulatório da implementação destas cotas, no ensino superior e técnico público no país.

A começar pela forma de seleção entre candidatos às vagas reservadas a estudantes oriundos das escolas públicas e igualmente pertencentes a famílias com renda per capita inferior a 1,5 salário mínimo.

A Constituição Federal dispõe que educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205) e o ensino deve subordinar-se, entre outros, ao princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I).

Por sua vez a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, e prevê em seu artigo 44, inciso II, que a educação superior abrangerá cursos e programas de “graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;”

É a própria LDB que exige a realização de processo seletivo para acesso aos cursos de graduação. É portanto direito difuso de todos os brasileiros que atendam aos requisitos legais, fundamentais ao ingresso no ensino superior, participar de um processo público seletivo legítimo (LDB, art. 44, II).

Um processo seletivo apenas será legítimo à ~~medida que~~ ^{medida que} respeitadas todas as disposições legais pertinentes e observados todos os princípios jurídicos a que se encontram submetidas as partes. Deve também esse processo seletivo, primar pelo estímulo à educação de qualidade.

A fórmula proposta pelo art. 2º do PLC 180/2008 labora, ao nosso ver, em sentido contrário. Isto porque utilizar como parâmetro para a seleção dos candidatos oriundos da escola pública um “Coeficiente de Rendimento” aferido pela *“média aritmética de notas ou menções obtidas no período”* desprestigia a escola pública de qualidade. É notório que as boas escolas públicas que primam pela abrangência de conteúdo e rigor na aferição de resultados, submetem seus alunos a um processo bem mais rigoroso de avaliação do que escolas de menor qualidade. Assim, aquele aluno oriundo de uma escola pública que oferece um melhor conteúdo, em que é mais exigido tende a obter notas mais baixas, ou ao menos ter maior dificuldade para obter notas mais altas. Esse aluno, por mais aplicado que seja, será fatalmente preterido por aquele advindo de uma escola menos rigorosa, em que o nível de exigência seja mais elevado e portanto, com tendência a obter melhor resultados em termos de notas. Haverá assim o risco de um nivelamento por baixo, em que o que importa é a nota, não necessariamente a aprendizagem. Isto sem falar na possibilidade de fraude ou pressões sobre os professores para serem mais “generosos” ao avaliarem seus alunos, tendo em vista a importância destas notas no momento de ingressarem na universidade pública.

Muito mais razoável se apresenta um modelo em que definidos os pré-requisitos a serem preenchidos pelos candidatos, quais sejam a origem na escola pública, nível de renda familiar e mesmo a devida proporção em termos raciais, seja realizado certame seletivo que assegure a igualdade de condições previstas na Constituição. Apesar das eventuais distorções, não pode haver forma mais impessoal e objetiva de aferição de méritos do que a sujeição a avaliação de conhecimentos por meio de concurso vestibular, em que todos concorram em igualdade de condições, aferindo o mérito e a qualidade de sua formação.

De qualquer forma, esses critérios deveriam ser definidos pela própria instituição de ensino, observados os limites de sua autonomia.

Por outro lado, se o que deve ser buscado é a superação de “distorções historicamente consolidadas”, não cremos que o critério racial seja a melhor solução. Se tais distorções são o fruto de condições estruturais extremamente desfavoráveis aos negros (o que não negamos de forma alguma), há de se

concordar que a situação de exclusão e dificuldade de acesso à educação superior dos brancos pobres (oriundos da escola pública e do mesmo nível de renda) não é diferente. Assim, a proposta de seleção por raça ou cor, a pretexto de gerar uma Justiça distributiva e compensatória, certamente produzirá injustiça para quem hoje, independentemente das razões, se encontra na mesma situação de exclusão dos negros e pardos a quem se busca recompensar.

Por outro lado, não estamos convencidos de que fazer o corte por raça seja menos favorável ao negro pobre do que um corte por renda, somada à condição de escola pública. Sendo verdade que a população negra é pobre e estuda na escola pública, não há aparente razão, para duvidar de que o resultado da seleção por nível de renda e a pré-condição de origem na escola pública não traga os mesmos ou até melhores resultados do que o corte por raça, com a vantagem de não gerar a exclusão do branco pobre.

A pobreza, é a maior chaga social do Brasil. Ela não discrimina: atinge brancos, negros, mulatos. "Negros e pardos são maioria entre os pobres porque o nosso modelo econômico foi sempre concentrador de renda: quem foi pobre (e os escravos, por definição, não tinham posses) esteve fadado a continuar pobre", observa Ali Kamel, em seu revelador e provocante "Não Somos Racistas" (Ed. Nova Fronteira). Negros, brancos e pardos, diz o autor, só sairão da pobreza por força de políticas que incluam a todos – especialmente com investimentos consistentes em educação.

Entendemos portanto que a pobreza e a exclusão, de raízes igualmente históricas, atingem hoje milhões de brasileiros, independentemente da cor de sua pele. Neste sentido não há diferença entre o pobre ou excluído, pardo ou o negro das periferias do Norte, Nordeste e Sudeste e o igualmente coitado e sofrido gaúcho, alemão, polaco ou italiano dos subúrbios da região Sul, assim como o caboclo em qualquer bolsão de pobreza em qualquer região do Brasil.

Não devemos esquecer que muitos brasileiros pobres são oriundos das massas de imigrantes europeus que vieram substituir a mão de obra escrava e foram também explorados em áreas urbano-industriais, mediante o sistema assalariado.

A questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estaremos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída.

Cabe ainda observar que a desde a Declaração Contra o Racismo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1950, o mundo civilizado trabalha na direção do fim do conceito de raças. Neste sentido, a proposição caminha na contramão da história.

Não podemos encerrar esse relatório, sem ressaltar a óbvia e crônica

deficiência de nosso ensino público, especialmente fundamental e médio. Ai se encontra o principal gargalo de nosso desenvolvimento. Medidas paliativas, mesmo as cotas sociais, devem ser tratadas com um mal necessário. Hoje temos 97 % de nossas crianças matriculadas, sejam elas, brancas, negras, pardas, amarelas ou indígenas. É com esse enorme contingente que devemos trabalhar, fazê-las permanecer na escola o maior tempo possível, fornecendo-lhes educação de qualidade. Enquanto isso não é possível que se estabeleçam estas cotas para o acesso ao ensino superior, mas sem discriminar, tratando desigualmente os desiguais. Favorecendo os igualmente pobres e excluídos, sem nenhuma distinção.

Assim, julgamos que o texto do PLS nº 479, de 2009, seja mais justo socialmente e, por isso, optamos por mantê-lo apenas com emenda excluindo de seu âmbito as universidades estaduais.

III – CONCLUSÃO

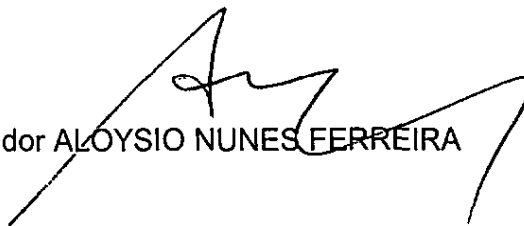
Pelo exposto, concluímos pela REJEIÇÃO dos Projetos de lei do Senado nº 180 e 344, de 2008, e pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA - CCJ

Exclua-se, da ementa e do caput do art. 1º do PLS 479, de 2008, a expressão “e estaduais”

Sala das Reuniões, 06 de junho de 2012

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, apensados.

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), de autoria da Deputada NICE LOBÃO, que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e também os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, de autoria da Senadora ÍRIS DE ARAÚJO, que *dispõe sobre a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos carentes*, nº 344, de 2008, que *institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino fundamental e médio públicos*, de minha autoria, e nº 479, de 2008, de autoria Senador ALVARO DIAS, que *reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*, apensados.

Distribuído à Senadora SERYS SLHESSARENKO, manifestou-se a Relatora, em seu parecer, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, e pela rejeição dos demais.

As proposições serão ainda tratadas pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), nesta em análise terminativa.

II – ANÁLISE

Concordamos com a relatora quando afirma que, ao se analisarem projetos para a criação de cotas raciais, é preciso considerar os trezentos anos de escravidão do Brasil. Realmente, ao final do processo de abolição, não houve qualquer mecanismo de integração dos afrobrasileiros à sociedade e, sem dúvida, estes foram extremamente prejudicados na ascensão e conquista de espaço no campo educacional e laboral.

É preciso entender, também, que o mito da democracia social, preconizado por autores como Gilberto Freire, em “Casa Grande e Senzala”, escamoteou durante décadas o preconceito no Brasil. Note-se que, somente no Governo Fernando Henrique Cardoso, reconheceu-se, oficialmente, a existência de racismo no País, tendo o Estado assumido a meta de criar mecanismos de ação afirmativa, sobretudo por meio de cotas para o acesso às instituições de ensino superior.

Seguiu-se, para tanto, modelo adotado nos Estados Unidos, onde a discriminação racial sempre foi patente, sobretudo porque, até a década de 1960, aquela sociedade foi marcada por forte *apartheid* social, com base na legislação vigente em vários Estados Federados. A discriminação foi objeto da luta de líderes negros como Martin Luther King e Malcolm X, entre outros, que encabeçaram os pleitos por direitos iguais e livre acesso às escolas, bens e equipamentos públicos.

Entretanto, comparada a realidade norte-americana à brasileira, temos de reconhecer que, se não houve no Brasil uma verdadeira democracia racial, tampouco houve, entre nós, um processo de segregação nos moldes estadunidenses. Talvez isso tenha ocorrido porque o colonizador português fosse já mestiço, como bem observa Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”. A mestiçagem do português se deu com o invasor mouro e, mais tarde, entre a burguesia e a nobreza, porque esta encontrou naquela uma forma de se fortalecer economicamente.

Desde o primeiro momento da colonização da América portuguesa, o processo de miscigenação foi marcante: tão logo aportou na terra *brasilis*, cuidou o colonizador ibérico de se mesclar, lubricamente, com as índias e, mais tarde, com as negras. Esse processo, conquanto marcado pela submissão, caracterizou a formação de um novo povo, mistura de três etnias que dariam origem ao caboclo, ao mameluco, ao cafuzo, em suma, ao brasileiro mestiço, que se reconheceu como tal por oposição ao europeu e talvez possa ser sintetizado no anti-herói

Macunaíma de Mário de Andrade, índio nascido no fundo do mato virgem, fenotipicamente um “preto retinto”.

A mestiçagem do povo brasileiro também foi objeto de acurada análise em Darcy Ribeiro, que nos definiu como oriundos de uma “ninguendade”, porque o filho do branco com o índio não era branco nem índio, era ninguém, como ninguém era, também, o filho do branco com o negro. É por esse marcante processo de mestiçagem que a maioria dos brasileiros se enquadram no extrato de pigmentação da pele definido como “pardo”, nas estatísticas oficiais, ou na expressão mais poética e literária de “mestiço”.

Se é forçoso reconhecer a existência de racismo no Brasil, é necessário apontar também que a pobreza e a exclusão na forma como as temos visto até os nossos dias na sociedade atingem os contingentes populacionais das periferias metropolitanas do Oiapoque ao Chuí, a despeito da cor da pele.

Desse modo, não é menos excluído o pardo ou o negro das periferias do Norte, Nordeste e Sudeste que o gaúcho pelo duro, alemão, polaco ou italiano dos subúrbios da região Sul, conquanto estes e aqueles estejam, também, em bolsões de pobreza no Centro-Oeste e em todo o território nacional. Na verdade, muitos brasileiros pobres são oriundos das massas de imigrantes europeus que vieram substituir a mão de obra escrava e foram também explorados em áreas urbano-industriais, mediante o sistema assalariado.

A questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estaríamos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída. Até mesmo Barack Obama, o primeiro Presidente negro dos Estados Unidos, já admitiu, em *The Audacity of Hope*, sua preferência por políticas universalistas às de recorte racial.

Por isso é que se o desejo do Estado brasileiro consistir na ruptura do ciclo de exclusão e pobreza, por meio do acesso ao ensino superior, haveremos que vislumbrar o critério social, de poder aquisitivo e indicadores socioeconômicos, por serem estes mais abrangentes e justos, quando comparado ao critério étnico e racial. A nós não se revela necessário percorrermos o mesmo caminho norte-americano, mas antes encontrarmos o sistema compensatório mais adequado à nossa realidade, considerada a nossa conjuntura, a nossa história e o marcante processo de miscigenação que nos define como povo.

Na prática, trata-se de princípio matemático, até porque o critério de natureza social contém o de natureza étnica e racial, embora a recíproca não seja verdadeira. A proposta para a implantação de reserva de vagas nos cursos de graduação ficará mais bem assentada se a voltarmos para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental, e todo ensino médio, em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal.

Ademais, cabe observar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e com a da Declaração Contra o Racismo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1950, tem-se reiterado o consenso de que a luta contra o racismo exige esforços estatais para a destruição da crença em raças. Pode-se argumentar, portanto, que o projeto de cotas para universidades públicas federais, basicamente centrado em critério racial, vai na contramão da história.

Além disso, observando-se as diferentes formas de políticas afirmativas adotadas no mundo, as políticas de cotas raciais foram raramente adotadas, havendo mais opções de reservas por critério de castas/etnias reprimidas.

Vale também ressaltar as diferenças entre raças e etnias, nos termos da declaração do Conselho de Segurança e Econômico da Organização das Nações Unidas, chamada “A Questão da Raça” (*The Race Question*), de 1950, assinada por intelectuais e especialistas no assunto, entre eles, Ashley Montagu, Claude Lévi-Strauss, Gunnar Myrdal, Julian Huxley. No documento, afirmou-se que:

Grupos nacionais, religiosos, geográficos, linguísticos e culturais não coincidem necessariamente com grupos raciais: e os traços culturais de tais grupos não têm demonstrado conexão genética com traços raciais.

Excetuados os casos de algumas universidades brasileiras, pode-se apontar como casos reais de reserva de vagas por critério racial apenas o da África do Sul, com vários problemas referentes a privilégios de determinadas etnias sobre outras, e o dos Estados Unidos, já abolido.

Se, de um lado, as cotas raciais parecem ir de encontro ao que o mundo tem seguido em termos de ações afirmativas; por outro, a cota social, já adotada experimentalmente em algumas universidades do País, inova e nos torna únicos em todo o mundo.

Note-se, por oportuno, que, por serem as cotas medida paliativa, devem ser aplicadas por tempo determinado, porquanto escondem a incapacidade do Poder Público de oferecer ao conjunto da sociedade escolas públicas de qualidade, aptas à preparação dos alunos para o ensino propedêutico. À preocupação do Governo com a quantidade de alunos efetivamente matriculados deve suceder política pública para tratar a educação no Brasil como questão de Estado.

É preciso considerar, ainda, que o Brasil sofre de uma crise de valores culturais constatável na pouca importância das bibliotecas em nossas cidades e na ausência de políticas pacificadoras, capazes de fazer frente à contracultura da violência, cada vez mais presente em nossa sociedade. Os homicídios, latrocínios e sequestros tornam-se tão frequentes que o valor da vida banaliza-se, a escola perde a função de educar para o humanismo e a sociedade entra em crise, mergulhada na abulia e na inação típicas dos que já perderam toda a esperança no devir.

A polícia pode combater o delinquente, o transgressor e o marginal, porém o Poder Público, além não ter a capacidade de reintegrá-los ao meio social por intermédio de penas recuperadoras, a serem cumpridas nos estabelecimentos prisionais, não conta com mecanismos efetivos para evitar que milhares de jovens se lancem ao crime, como forma de ascensão social e material. Isso ocorre porque o Estado perdeu a capacidade de oferecer ao jovem, independentemente da origem étnica ou da condição financeira, os equipamentos públicos e demais meios necessários ao desenvolvimento individual pleno.

Já passamos da hora de debelarmos a doença crônica que atinge o Brasil nos mais diversos setores, aí incluso o da educação: Brasil, país de contrastes. Conforme observa Arnaldo Niskier, em artigo sob o título “Educação em Crise”: temos, no Brasil, 14 milhões de analfabetos e, paradoxalmente, uma pós-graduação de primeiro mundo; o ensino fundamental universalizou-se, muito embora sua qualidade deixe a desejar; temos ampla oferta de cursos superiores, mas são bem poucos os centros de excelência em nosso país.

Diante desse quadro social, as cotas para acesso ao ensino superior são necessárias como mecanismo emergencial, de curto e médio prazos, mas deverão ser substituídas pela efetiva reforma educacional, urgente e inadiável. O Brasil só trilhará o caminho da modernidade no momento em que, nas salas de aula dos Estados e Municípios, estiverem à frente do ensino as melhores cabeças, incentivadas por boa remuneração e formação continuada a preparar os novos cidadãos para uma sociedade fraterna e humanista.

Outros questionamentos são cabíveis à aprovação do PLC nº 180, de 2008, em especial, de forma integral. Além da discussão da questão da diferença antropológica entre raça e etnia, há problemas relativos à autodenominação de raça, à fragilidade dos números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a nomenclatura utilizada para descrever a cor da pele (não a raça) nos censos, citados reiteradamente durante as audiências públicas pelos grupos representantes dos mestiços. Afinal, mulatos, cafuzos e caboclos são comumente enquadrados como pardos, e esta categoria, em geral, é utilizada nas estatísticas para se referir erroneamente como parte do conjunto de afrodescendentes.

Outro problema do PLC, alvo de crítica quase unânime durante as audiências públicas de instrução da matéria, é a criação, no art. 2º, do Coeficiente de Rendimento (CR), praticamente uma forma de substituição do exame vestibular. Deve-se reparar que ele é, quando nada, inoportuno, sobretudo no momento em que o Ministério da Educação discute o fim do vestibular e fortalece o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), nos termos da recente reestruturação anunciada na última semana. O dispositivo perde, pois, sua razão de ser, devendo, em nossa opinião, ser excluído do texto da proposição.

Questão também levantada pelos críticos à aprovação do PLC nº 180, de 2008, é a de que este poderia levar a uma racialização de nossa população, criando uma segregação entre uns e outros por sua cor ou raça. No entanto, nenhuma política de ação afirmativa no mundo levou à apartação de indivíduos de diferentes etnias ou raças. Não será no Brasil que tal situação ocorrerá.

Cumpramos observar que os PLS nºs 215, de 2003, e 479, de 2008, ao introduzirem reserva de cotas sociais para ingresso às universidades públicas pátrias, atende com mais propriedade do que o PLC nº 180 às necessidades da sociedade. Estabelece, contudo, respectivamente, percentual único, no montante de 30% e de 20% das vagas destinadas a cada curso, para candidatos economicamente desfavorecidos. Desconsideram, portanto, o fato de que as cotas devem ser progressivamente reduzidas, já que se pressupõe uma gradual melhoria do ensino público no país.

Entendemos que o PLS nº 344, ao propor a redução gradual do percentual das vagas destinadas aos alunos oriundos da rede pública de ensino, obedece à premissa de que, com o passar do tempo, haja melhoria no ensino público pátrio e, por conseqüência, diminua a necessidade de reserva de cotas para ingresso nas universidades.

Outrossim, avaliamos que não se pode, por meio do estabelecimento de faixa salarial, determinar, com precisão, quem é ou não é merecedor da medida. Isso porque o custo de vida varia conforme a localidade no território nacional, bem como o orçamento de cada família. Ademais, a causa da disparidade reside não na renda familiar propriamente dita, mas na baixa qualidade do ensino público fundamental e médio pátrio.

Desse modo, também nesse aspecto julgamos que o critério estabelecido no PLS nº 344 é mais adequado, já que prevê a obrigatoriedade de o candidato ter cursado os últimos quatro anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.

Quanto às críticas sobre as proposições serem inconstitucionais, malferindo, assim, o que determina o *caput* do art. 207 da Constituição Federal, sobre a autonomia das universidades, ressaltamos, como fez a relatora, que é entendimento comum do Superior Tribunal Federal (STF) que esta autonomia não é irrestrita.

Acreditamos que o PLC nº 180, de 2008, não peca como um todo, pois cria cotas também para o ingresso nas instituições técnicas de nível médio, com a correção ao texto, em virtude da promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que *institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências*.

Julgamos que o texto do PLS nº 344, de 2008, seja mais justo socialmente e, por isso, optamos por mantê-lo com ajustes e acréscimos, mesmo tendo por obrigação regimental de rejeitar o projeto, aprovando a proposição preferencial, o PLC nº 180, de 2008, conforme dita o art. 268, combinado com o art. 260 do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, informamos que não encontramos óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em nenhum dos três projetos analisados.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do PLC nº 180, de 2008, e rejeição dos PLS nºs 215, de 2003, 344, de 2008, e 479, de 2008, **na forma do seguinte substitutivo**:

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, DE 2008 (SUBSTITUTIVO)

Dispõe sobre a reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino superior e nas instituições de nível médio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para alunos oriundos dos sistemas públicos de ensino.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior, durante doze anos, reservarão percentual de vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 50% (cinquenta por cento) nos quatro primeiros anos, 40% (quarenta por cento) nos quatro seguintes e 30% (trinta por cento) nos quatro últimos.

Art. 2º Em cada concurso seletivo, os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conteúdos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Art. 3º As instituições de ensino médio integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica reservarão, durante doze anos, vagas nos cursos de graduação para estudantes que tenham cursado todo o ensino fundamental em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 50% (cinquenta por cento) nos quatro primeiros anos, 40% (quarenta por cento) nos quatro seguintes e 30% (trinta por cento) nos quatro últimos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica para os cursos a iniciar a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Sala da Comissão,

Senador  **MARCONI PERILLO**

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, apensados.

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008 (PL nº 73, de 1999, na Casa de origem), de autoria da Deputada NICE LOBÃO, que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, e também os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2003, de autoria da Senadora ÍRIS DE ARAÚJO, que *dispõe sobre a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos carentes*, nº 344, de 2008, que *institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino fundamental e médio públicos*, de minha autoria, e nº 479, de 2008, de autoria Senador ALVARO DIAS, que *reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*, apensados.

Distribuído à Senadora SERYS SLHESSARENKO, manifestou-se a Relatora, em seu parecer, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, e pela rejeição dos demais.

As proposições serão ainda tratadas pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Educação, Cultura e Esporte (CE), nesta em análise terminativa.

II – ANÁLISE

Concordamos com a relatora quando afirma que, ao se analisarem projetos para a criação de cotas raciais, é preciso considerar os trezentos anos de escravidão do Brasil. Realmente, ao final do processo de abolição, não houve qualquer mecanismo de integração dos afrobrasileiros à sociedade e, sem dúvida, estes foram extremamente prejudicados na ascensão e conquista de espaço no campo educacional e laboral.

É preciso entender, também, que o mito da democracia social, preconizado por autores como Gilberto Freire, em “Casa Grande e Senzala”, escamoteou durante décadas o preconceito no Brasil. Note-se que, somente no Governo Fernando Henrique Cardoso, reconheceu-se, oficialmente, a existência de racismo no País, tendo o Estado assumido a meta de criar mecanismos de ação afirmativa, sobretudo por meio de cotas para o acesso às instituições de ensino superior.

Seguiu-se, para tanto, modelo adotado nos Estados Unidos, onde a discriminação racial sempre foi patente, sobretudo porque, até a década de 1960, aquela sociedade foi marcada por forte *apartheid* social, com base na legislação vigente em vários Estados Federados. A discriminação foi objeto da luta de líderes negros como Martin Luther King e Malcolm X, entre outros, que encabeçaram os pleitos por direitos iguais e livre acesso às escolas, bens e equipamentos públicos.

Entretanto, comparada a realidade norte-americana à brasileira, temos de reconhecer que, se não houve no Brasil uma verdadeira democracia racial, tampouco houve, entre nós, um processo de segregação nos moldes estadunidenses. Talvez isso tenha ocorrido porque o colonizador português fosse já mestiço, como bem observa Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”. A mestiçagem do português se deu com o invasor mouro e, mais tarde, entre a burguesia e a nobreza, porque esta encontrou naquela uma forma de se fortalecer economicamente.

Desde o primeiro momento da colonização da América portuguesa, o processo de miscigenação foi marcante: tão logo aportou na terra *brasilis*, cuidou o colonizador ibérico de se mesclar, lubrificamente, com as índias e, mais tarde, com as negras. Esse processo, conquanto marcado pela submissão, caracterizou a formação de um novo povo, mistura de três etnias que dariam origem ao caboclo, ao mameluco, ao cafuzo, em suma, ao brasileiro mestiço, que se reconheceu como tal por oposição ao europeu e talvez possa ser sintetizado no anti-herói Macunaíma de Mário de Andrade, índio nascido no fundo do mato virgem, fenotipicamente um “preto retinto”.

A mestiçagem do povo brasileiro também foi objeto de acurada análise em Darcy Ribeiro, que nos definiu como oriundos de uma “ninguendade”, porque o filho do branco com o índio não era branco nem índio, era ninguém, como ninguém era, também, o filho do branco com o negro. É por esse marcante processo de mestiçagem que a maioria dos brasileiros se enquadram no extrato de pigmentação da pele definido como “pardo”, nas estatísticas oficiais, ou na expressão mais poética e literária de “mestiço”.

Se é forçoso reconhecer a existência de racismo no Brasil, é necessário apontar também que a pobreza e a exclusão na forma como as temos visto até os nossos dias na sociedade atingem os contingentes populacionais das periferias metropolitanas do Oiapoque ao Chuí, a despeito da cor da pele.

Desse modo, não é menos excluído o pardo ou o negro das periferias do Norte, Nordeste e Sudeste que o gaúcho pelo duro, alemão, polaco ou italiano dos subúrbios da região Sul, conquanto estes e aqueles estejam, também, em bolsões de pobreza no Centro-Oeste e em todo o território nacional. Na verdade, muitos brasileiros pobres são oriundos das massas de imigrantes europeus que vieram substituir a mão de obra escrava e foram também explorados em áreas urbano-industriais, mediante o sistema assalariado.

A questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estaríamos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída. Até mesmo Barack Obama, o primeiro Presidente negro dos Estados Unidos, já admitiu, em *The Audacity of Hope*, sua preferência por políticas universalistas às de recorte racial.

Por isso é que se o desejo do Estado brasileiro consistir na ruptura do ciclo de exclusão e pobreza, por meio do acesso ao ensino superior, haveremos que vislumbrar o critério social, de poder aquisitivo e indicadores socioeconômicos, por serem estes mais abrangentes e justos, quando comparado ao critério étnico e racial. A nós não se revela necessário percorrermos o mesmo caminho norte-americano, mas antes encontrarmos o sistema compensatório mais adequado à nossa realidade, considerada a nossa conjuntura, a nossa história e o marcante processo de miscigenação que nos define como povo.

Na prática, trata-se de princípio matemático, até porque o critério de natureza social contém o de natureza étnica e racial, embora a recíproca não seja verdadeira. A proposta para a implantação de reserva de vagas nos cursos de graduação ficará mais bem assentada se a voltarmos para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental, e todo ensino médio, em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal.

Ademais, cabe observar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e com a da Declaração Contra o Racismo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1950, tem-se reiterado o consenso de que a luta contra o racismo exige esforços estatais para a destruição da crença em raças. Pode-se argumentar, portanto, que o projeto de cotas para universidades públicas federais, basicamente centrado em critério racial, vai na contramão da história.

Além disso, observando-se as diferentes formas de políticas afirmativas adotadas no mundo, as políticas de cotas raciais foram raramente adotadas, havendo mais opções de reservas por critério de castas/etnias reprimidas.

Vale também ressaltar as diferenças entre raças e etnias, nos termos da declaração do Conselho de Segurança e Econômico da Organização das Nações Unidas, chamada “A Questão da Raça” (*The Race Question*), de 1950, assinada por intelectuais e especialistas no assunto, entre eles, Ashley Montagu, Claude Lévi-Strauss, Gunnar Myrdal, Julian Huxley. No documento, afirmou-se que:

Grupos nacionais, religiosos, geográficos, linguísticos e culturais não coincidem necessariamente com grupos raciais: e os traços culturais de tais grupos não têm demonstrado conexão genética com traços raciais.

Excetuados os casos de algumas universidades brasileiras, pode-se apontar como casos reais de reserva de vagas por critério racial apenas o da África do Sul, com vários problemas referentes a privilégios de determinadas etnias sobre outras, e o dos Estados Unidos, já abolido.

Se, de um lado, as cotas raciais parecem ir de encontro ao que o mundo tem seguido em termos de ações afirmativas; por outro, a cota social, já adotada experimentalmente em algumas universidades do País, inova e nos torna únicos em todo o mundo.

Note-se, por oportuno, que, por serem as cotas medida paliativa, devem ser aplicadas por tempo determinado, porquanto escondem a incapacidade do Poder Público de oferecer ao conjunto da sociedade escolas públicas de qualidade, aptas à preparação dos alunos para o ensino propedêutico. À preocupação do Governo com a quantidade de alunos efetivamente matriculados deve suceder política pública para tratar a educação no Brasil como questão de Estado.

É preciso considerar, ainda, que o Brasil sofre de uma crise de valores culturais constatável na pouca importância das bibliotecas em nossas cidades e na ausência de políticas pacificadoras, capazes de fazer frente à contracultura da violência, cada vez mais presente em nossa sociedade. Os homicídios, latrocínios e sequestros tornam-se tão frequentes que o valor da vida banaliza-se, a escola perde a função de educar para o humanismo e a sociedade entra em crise, mergulhada na abulia e na inação típicas dos que já perderam toda a esperança no devir.

A polícia pode combater o delinquente, o transgressor e o marginal, porém o Poder Público, além não ter a capacidade de reintegrá-los ao meio social por intermédio de penas recuperadoras, a serem cumpridas nos estabelecimentos prisionais, não conta com mecanismos efetivos para evitar que milhares de jovens se lancem ao crime, como forma de ascensão social e material. Isso ocorre porque o Estado perdeu a capacidade de oferecer ao jovem, independentemente da origem étnica ou da condição financeira, os equipamentos públicos e demais meios necessários ao desenvolvimento individual pleno.

Já passamos da hora de debelarmos a doença crônica que atinge o Brasil nos mais diversos setores, aí incluso o da educação: Brasil, país de contrastes. Conforme observa Arnaldo Niskier, em artigo sob o título “Educação em Crise”: temos, no Brasil, 14 milhões de analfabetos e, paradoxalmente, uma pós-graduação de primeiro mundo; o ensino fundamental universalizou-se, muito embora sua qualidade deixe a desejar; temos ampla oferta de cursos superiores, mas são bem poucos os centros de excelência em nosso país.

Diante desse quadro social, as cotas para acesso ao ensino superior são necessárias como mecanismo emergencial, de curto e médio prazos, mas deverão ser substituídas pela efetiva reforma educacional, urgente e inadiável. O Brasil só trilhará o caminho da modernidade no momento em que, nas salas de

aula dos Estados e Municípios, estiverem à frente do ensino as melhores cabeças, incentivadas por boa remuneração e formação continuada a preparar os novos cidadãos para uma sociedade fraterna e humanista.

Outros questionamentos são cabíveis à aprovação do PLC nº 180, de 2008, em especial, de forma integral. Além da discussão da questão da diferença antropológica entre raça e etnia, há problemas relativos à autodenominação de raça, à fragilidade dos números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a nomenclatura utilizada para descrever a cor da pele (não a raça) nos censos, citados reiteradamente durante as audiências públicas pelos grupos representantes dos mestiços. Afinal, mulatos, cafuzos e caboclos são comumente enquadrados como pardos, e esta categoria, em geral, é utilizada nas estatísticas para se referir erroneamente como parte do conjunto de afrodescendentes.

Outro problema do PLC, alvo de crítica quase unânime durante as audiências públicas de instrução da matéria, é a criação, no art. 2º, do Coeficiente de Rendimento (CR), praticamente uma forma de substituição do exame vestibular. Deve-se reparar que ele é, quando nada, inoportuno, sobretudo no momento em que o Ministério da Educação discute o fim do vestibular e fortalece o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), nos termos da recente reestruturação anunciada na última semana. O dispositivo perde, pois, sua razão de ser, devendo, em nossa opinião, ser excluído do texto da proposição.

Questão também levantada pelos críticos à aprovação do PLC nº 180, de 2008, é a de que este poderia levar a uma racialização de nossa população, criando uma segregação entre uns e outros por sua cor ou raça. No entanto, nenhuma política de ação afirmativa no mundo levou à apartação de indivíduos de diferentes etnias ou raças. Não será no Brasil que tal situação ocorrerá.

Cumpramos observar que os PLS nºs 215, de 2003, e 479, de 2008, ao introduzirem reserva de cotas sociais para ingresso às universidades públicas pátrias, atende com mais propriedade do que o PLC nº 180 às necessidades da sociedade. Estabelece, contudo, respectivamente, percentual único, no montante de 30% e de 20% das vagas destinadas a cada curso, para candidatos economicamente desfavorecidos. Desconsideram, portanto, o fato de que as cotas devem ser progressivamente reduzidas, já que se pressupõe uma gradual melhoria do ensino público no país.

Entendemos que o PLS nº 344, ao propor a redução gradual do percentual das vagas destinadas aos alunos oriundos da rede pública de ensino, obedece à premissa de que, com o passar do tempo, haja melhoria no ensino público pátrio e, por consequência, diminua a necessidade de reserva de cotas para ingresso nas universidades.

Outrossim, avaliamos que não se pode, por meio do estabelecimento de faixa salarial, determinar, com precisão, quem é ou não é merecedor da medida. Isso porque o custo de vida varia conforme a localidade no território nacional, bem como o orçamento de cada família. Ademais, a causa da disparidade reside não na renda familiar propriamente dita, mas na baixa qualidade do ensino público fundamental e médio pátrio.

Desse modo, também nesse aspecto julgamos que o critério estabelecido no PLS nº 344 é mais adequado, já que prevê a obrigatoriedade de o candidato ter cursado os últimos quatro anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais.

Quanto às críticas sobre as proposições serem inconstitucionais, malferindo, assim, o que determina o *caput* do art. 207 da Constituição Federal, sobre a autonomia das universidades, ressaltamos, como fez a relatora, que é entendimento comum do Superior Tribunal Federal (STF) que esta autonomia não é irrestrita.

Acreditamos que o PLC nº 180, de 2008, não peca como um todo, pois cria cotas também para o ingresso nas instituições técnicas de nível médio, com a correção ao texto, em virtude da promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que *institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências*.

Julgamos que o texto do PLS nº 344, de 2008, seja mais justo socialmente e, por isso, optamos por mantê-lo com ajustes e acréscimos, mesmo tendo por obrigação regimental de rejeitar o projeto, aprovando a proposição preferencial, o PLC nº 180, de 2008, conforme dita o art. 268, combinado com o art. 260 do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, informamos que não encontramos óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em nenhum dos três projetos analisados.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do PLC nº 180, de 2008, e rejeição dos PLS nºs 215, de 2003, 344, de 2008, e 479, de 2008, **na forma do seguinte substitutivo**:

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 180, DE 2008 (SUBSTITUTIVO)

Dispõe sobre a reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de ensino superior e nas instituições de nível médio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para alunos oriundos dos sistemas públicos de ensino.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior, durante doze anos, reservarão percentual de vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 40% (quarenta por cento) nos quatro primeiros anos, 30% (trinta por cento) nos quatro seguintes e 20% (vinte por cento) nos quatro últimos.

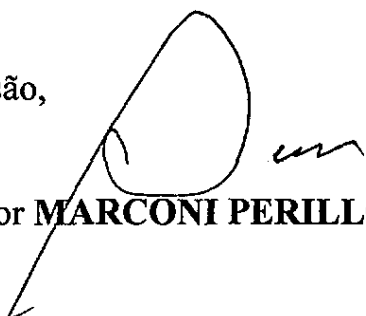
Art. 2º Em cada concurso seletivo, os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conteúdos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Art. 3º As instituições de ensino médio integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica reservarão, durante doze anos, vagas nos cursos de graduação para estudantes que tenham cursado todo o ensino fundamental em escolas públicas dos sistemas de ensino federal, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios.

Parágrafo único. O percentual das vagas a que se refere o *caput* será de 40% (quarenta por cento) nos quatro primeiros anos, 30% (trinta por cento) nos quatro seguintes e 20% (vinte por cento) nos quatro últimos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica para os cursos a iniciar a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Sala da Comissão,



Senador **MARCONI PERILLO**

Publicado no DSF, de 04/07/2012.