

Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento/ avaliação

Autora: Viviane Morosini Müller Espínola

Orientador: Prof. Dr. João Ribeiro dos Santos Filho

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento/ avaliação

Viviane Morosini Müller Espínola

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador:

Prof. Dr. João Ribeiro dos Santos Filho

Banca examinadora:

Esp. Leandro Santos de Brum

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ESPÍNOLA, Viviane Morosini Müller. **Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 200 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Viviane Morosini Müller Espínola
TÍTULO: Especialista
GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Viviane Morosini Müller Espínola
vivianemm@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a	Espínola, Viviane Morosini Müller
	Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento/ Viviane Morosini Müller Espínola – Brasília: ISC/TCU, 2022. 200 fl. (Monografia de Especialização)
	1. Controle de Políticas Públicas. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.
	CDU 02 CDD 020

Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento/ avaliação

Viviane Morosini Müller Espínola

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 14 de março de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Ribeiro dos Santos Filho
Orientador
TCU

Esp. Leandro Santos de Brum
Avaliador
TCU

Dedico esse trabalho ao meu amigo Sidinei Rocha de Oliveira, que partiu cedo demais, porém continuará sendo exemplo de que a educação transforma vidas e trajetórias profissionais.

RESUMO

Este texto traz um panorama da Política Pública de Cotas para ingresso nas Universidades Federais do Brasil, instituída pela Lei 12.711/2012. O objetivo foi analisar a Lei 12.711/2012 desde a etapa de formulação e implementação até a fase de monitoramento e avaliação pelos responsáveis, no contexto do ciclo das políticas públicas, a fim de revelar se há subsídios para apoiar a revisão do normativo, prevista para o ano de 2022. A análise foi desenvolvida com base na revisão bibliográfica e na pesquisa documental, fundamentada em normativos que regulamentam a referida política, no Censo da Educação Superior, em relatórios de avaliação feitos por órgãos de pesquisa e pelas próprias universidades, em informações dos portais institucionais; e ainda, na entrevista semiestruturada aplicada a representantes de algumas Universidades Federais e aos gestores da Política de Cotas. Os resultados demonstram que a Lei 12.711/2012 vem operando as mudanças previstas, alavancando a inclusão e a diversidade cultural a que se propunha. Há, no entanto, entraves que precisam ser contornados para que a política tenha sua eficiência maximizada, tais como alterações nos critérios de seleção para garantir que apenas o público-alvo seja contemplado, bem como previsão de ações assistenciais que assegurem a permanência/conclusão no curso de educação superior. O monitoramento e a avaliação pelos gestores da Política de Cotas não ocorreram conforme previsto na Lei, mas apenas no âmbito da pesquisa acadêmica local, ou pelas próprias universidades, não podendo ser generalizados para nível nacional, apontando para a necessidade de implementação de controles centralizados. Sugestões de melhoria compreendem avaliações do impacto das cotas sobre o mercado de trabalho, especialmente nas carreiras mais concorridas, demonstrando o efeito a longo prazo na transformação da vida dos beneficiários, e ampliação do público-alvo para além das escolas do Sistema Público, dentre outras.

Palavras-chave: Lei de Cotas; Universidades Federais; Políticas Públicas; Monitoramento e Avaliação.

ABSTRACT

This text provides an overview of the Public Policy of Quotas for admission to Federal Universities in Brazil, established by Law 12.711/2012. The objective was to analyze Law 12.711/2012 from the formulation and implementation stage to the monitoring and evaluation phase by those responsible, in the context of the public policy cycle, in order to reveal whether there are subsidies to support the revision of the normative, scheduled for the year 2022. The analysis was developed based on the literature review; in documentary research, based on: standards that regulate the policy, the Higher Education Census, evaluation reports made by research bodies and the universities themselves, information from institutional portals; and also, in the semi-structured interview applied to representatives of some Federal Universities and the managers of the Quota Policy. The results show that Law 12.711/2012 has been operating the planned changes, boosting the inclusion and cultural diversity that it proposed. There are, however, obstacles that need to be overcome so that the policy has its efficiency maximized, such as changes in the selection criteria to ensure that only the target audience is covered, as well as the provision of assistance actions that ensure permanence/conclusion in the higher education course. Monitoring and evaluation by the managers of the Quota Policy did not take place as required in the Law, they took place within the scope of local academic research, or by the universities themselves, and cannot be generalized to the national level, pointing to the need to implement centralized controls. Improvement suggestions comprise impact assessments of quotas on the labor market, especially in the most competitive careers, demonstrating the long-term effect in transforming beneficiaries lives, and expanding the target audience beyond the Public System schools, among other possibilities.

Keywords: Brazilian Law of Quotas; Federal Universities; Public Policies; Monitoring and Evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas	18
Figura 2 – Sistema de Cotas para ingresso em Ifes segundo a Lei 12.711/2012	36
Figura 3 – Modelo de implementação da Política de Cotas nas Ifes.....	63
Figura 4 – Critérios de Avaliação de Programas Públicos	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Universidades selecionadas para aplicação de entrevista	26
Quadro 2 - Universidades que responderam à entrevista	27
Quadro 3 – Projetos de Lei relacionados à Lei 12.711/2012.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de matrículas nas Ifes em cursos de graduação presenciais e à distância nos anos de 2012, 2015 e 2019, por cor/raça.....	42
Tabela 2 – Percentual do número de matrículas nas Ifes em cursos de graduação presenciais e à distância nos anos de 2012, 2015 e 2019, por cor/raça.....	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Graduandos segundo a modalidade de ingresso no ensino superior	39
Gráfico 2 - Graduandos segundo a renda familiar mensal bruta e a modalidade de ingresso em % (2014)	40
Gráfico 3 - Graduandos segundo cor ou raça, de 2003 a 2018, em %	41
Gráfico 4 – Comparativo entre o percentual de graduandos autodeclarados brancos e PPI, nos anos de 2012, 2015 e 2019, em %	42
Gráfico 5 – Quantitativo de pessoas com deficiências (PCD) que foram matriculados nas Ifes nos anos de 2012, 2015 e 2019	43
Gráfico 6 – Percentual de discentes que acusam o impacto da discriminação e preconceito sobre o seu rendimento acadêmico por cor ou raça – 2018	46
Gráfico 7 – Evolução dos ingressos de negros nos cursos de graduação da UFSC segundo a incidência ou não das ações afirmativas (cotas) de 2004 a 2007.	67
Gráfico 8 – Número total de estudantes que ingressaram nas Universidades e Institutos Federais por meio da Lei de Cotas (inclusas as pessoas com deficiência), separados de acordo com a sua declaração de cor/raça.	71
Gráfico 9 - Percentual de inscritos no Enem, por cor/raça – Brasil – 2010-2016	78
Gráfico 10 - Percentual médio de vagas reservadas por grupo beneficiário de acordo com o IGC: 2016	82
Gráfico 11 - Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas em comparação com a proporção dessa população na região das universidades: 2012	82
Gráfico 12- Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas em comparação com a proporção dessa população na região das universidades: 2016	83
Gráfico 13 – Orçamento da Despesa Pública - Ação “Assistência ao Estudante Ensino Superior” de 2014 a 2021	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA - Ação afirmativa

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Andifes - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAF – Coordenadoria de Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas

Censup - Censo da Educação Superior

CGU – Controladoria-Geral da União

CPVA – Comissão Permanente de Aferição e Verificação

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

Fies - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

Fonaprace - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

Funai - Fundação Nacional do Índio

Geledés - Instituto da Mulher Negra

Gemaa - Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de Ensino Superior

Iesp/Uerj - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Ifes - Instituições Federais de Ensino Superior

Ifer - Índice Folha de Equilíbrio Racial

IGC – Índice Geral de Cursos

IIR - Índice de Inclusão racial

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Inspere - Instituto de Ensino e Pesquisa

Intosai – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

LAI - Lei de Acesso à Informação

MEC - Ministério da Educação

MPU – Ministério Público da União

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

ONG – Organização não-governamental

PBP - Programa Bolsa Permanência

PCD – Pessoa com deficiência

PL – Projeto de Lei

Pnaes – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Política pública

PPC – Política pública de cotas

PPI – pretos, pardos e indígenas

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Prouni – Programa Universidade para Todos

RCPP-TCU - Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU

SAAD – Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade

SecexEducação – Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Seppir – Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial

Sesu – Secretaria de Educação Superior

Simope – Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-raciais

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

SM – Salário-mínimo

SNPIR – Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

Unifesp – Universidade Federal de São Paulo

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UnB – Universidade de Brasília

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

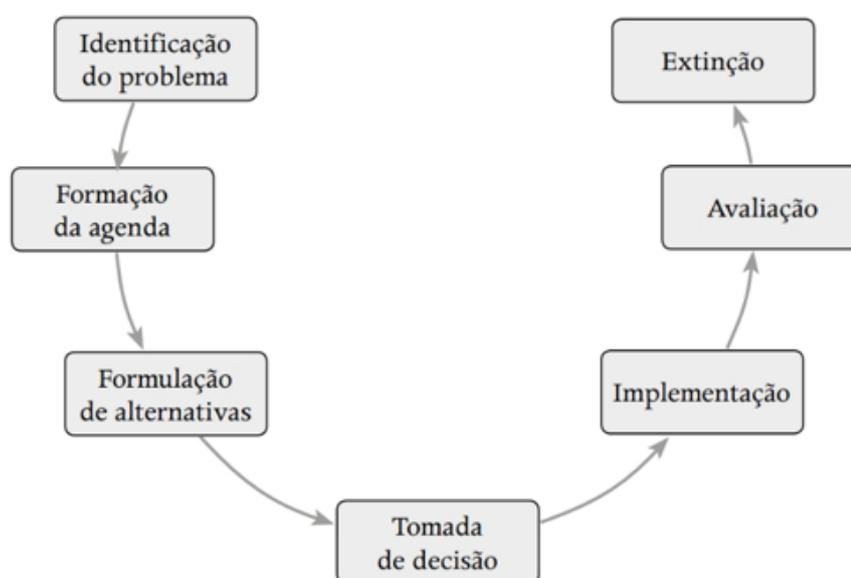
SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1. Problema e Justificativa.....	19
1.2. Objetivo Geral.....	22
1.2.1. Objetivos Específicos.....	22
1.3. Revisão da Literatura.....	23
1.4. Metodologia	25
2. LEI 12.711/2012: DO SURGIMENTO À IMPLEMENTAÇÃO ATUAL	29
2.1. Antecedentes da Lei 12.711/2012	29
2.2. Exposição de motivos da Lei 12.711/2012 – justificativas para a implementação da Lei de Cotas	32
2.3. Implementação da Lei de Cotas, da promulgação aos dias atuais.....	37
3. DIFICULDADES E PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.711/2012, E SOLUÇÕES POSSÍVEIS	44
3.1. Dificuldades na aplicação da lei 12.711/2012.....	44
3.2. Problemas identificados e principais causas	47
3.2.1. Seminário “Os dez anos da lei de cotas nas universidades federais: construindo o futuro”	51
3.3. Soluções possíveis	52
4. O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS E SEUS RESULTADOS PRÁTICOS	56
4.1. As etapas de monitoramento e avaliação dentro do ciclo de políticas públicas 57	
4.2. O monitoramento e a avaliação da Política de Cotas	61
4.2.1. Alguns mecanismos de acompanhamento da Política de Cotas nas universidades entrevistadas	64
4.2.2. Ações da SNPIR relativas ao acompanhamento da Lei de Cotas	67
4.2.3. Ações do MEC relativas ao monitoramento da Lei de Cotas	71
4.2.4. Acompanhamento da Política de Cotas nas Ifes por entidades externas ao governo 79	
4.3. O monitoramento e a avaliação da Política Pública de Cotas do ponto de vista do controle externo.....	85
4.4. Expectativas para a Política de Cotas	90
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	102

1. INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva analisar a política pública de reserva de vagas (cotas) para acesso ao ensino federal superior, tendo como referência o ciclo de políticas públicas definido por Secchi; Coelho; Pires (2019) (Figura 1), desde as etapas de formulação e implementação às de monitoramento e avaliação pelos gestores e demais atores responsáveis. Esse ciclo é um modelo simplificado da realidade complexa, composto por vários estágios e fases, não necessariamente sequenciais, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2020a).

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi; Coelho; Pires (2019)

Ainda que o normativo instituidor da Política Pública de Cotas (PPC), Lei 12.711/2012, conhecida por “Lei de Cotas” (BRASIL, 2012a), abranja o ingresso nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e nos Institutos Federais (educação profissional e tecnológica), o escopo do trabalho se limita às universidades.

Ao fim, espera-se identificar possíveis necessidades de ajustes decorrentes do acompanhamento efetuado, e ainda, se os resultados da avaliação do impacto da política permitem subsidiar a revisão que a Lei deverá sofrer em 2022, por ocasião dos dez anos de sua publicação.

1.1. Problema e Justificativa

A Política Pública de Cotas (reserva de vagas) foi motivada pela necessidade de democratização do acesso à educação superior, tendo sido criada em um contexto no qual integrantes de grupos historicamente desfavorecidos permaneceriam excluídos diante da ausência de medidas afirmativas que possibilitassem seu ingresso nas instituições federais de ensino. Assim, a Lei 12.711/2012 reservou um percentual de vagas nas Ifes a um público-alvo específico, visando a mitigar a dificuldade de acesso à educação superior enfrentada por parcela da população brasileira, caracterizada por condições de vulnerabilidade social e pelo ensino de baixa qualidade, não apresentando condições de igualdade para competir pelo ingresso por meio de concurso vestibular de ampla concorrência.

A referida política já era praticada por algumas Ifes antes da publicação da Lei 12.711/2012, e foi regulamentada pelo Decreto 7.824/2012, complementada pela Portaria 18/2012, do Ministério da Educação (MEC), e posteriormente, alterada pela Lei 13.409/2016, incluindo no universo de cotistas as pessoas com deficiência (PCD).

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) também acena para a utilização de ações afirmativas (AA) dessa natureza, na Meta 12, estratégias 12.5 e 12.9 (BRASIL, 2014):

META 12 PNE - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público

Estratégias

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a **reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico** (grifo inserido);

12.9) **ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior**, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei (grifo inserido).

Já na temática do controle externo na educação, o objetivo do plano estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU) para o período de 2019-2025 é “Contribuir para o atingimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (TCU, 2019)”,

tendo como um dos seus indicadores a “Taxa líquida de escolarização na educação superior”. Como existe no TCU subunidade responsável pelo acompanhamento e fiscalização das Universidades, da qual a autora desse texto faz parte (4ª Diretoria Técnica da SecexEducação), vislumbrou-se justificativa de produção de conhecimento para possível desenvolvimento de ações de controle atinentes à PPC.

Outro fator que reforça o interesse pelo estudo é a previsão, na Lei 12.711/2012, em seu art. 7º, de revisão do normativo a contar do prazo de dez anos da data de sua publicação, a ocorrer no mês de agosto de 2022, somado ao art. 7º do Decreto 7.824/2012, que reafirma a necessidade de avaliação da execução da política pública por parte dos seus gestores (BRASIL, 2012b):

Art. 7º **O Comitê de que trata o art. 6º encaminhará** aos Ministros de Estado da Educação e Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, **anualmente, relatório de avaliação da implementação** das reservas de vagas de que trata este Decreto.

Além disso, no decorrer deste curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas, foi possível conhecer o ciclo da política pública, optando-se nesse contexto por analisar a fase de monitoramento e avaliação pelos gestores, pois vai ao encontro da proximidade da revisão do normativo bem como do acompanhamento sistemático da educação superior por parte do TCU. Os resultados dessa avaliação, segundo Secchi; Coelho; Pires (2019) poderiam ser os seguintes (grifos inseridos):

A avaliação da política pública pode levar à:

- a – **continuação** da política pública da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b – **reestruturação** marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública;
- c – **extinção** da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

É importante salientar que, em estudos preliminares, a obtenção de informações uniformizadas e atualizadas sobre o acompanhamento e o controle da execução dessa política por parte dos responsáveis não se mostrou trivial, sinalizando razão adicional para o levantamento a ser realizado. Como exemplo, cita-se a busca pelos termos “ações afirmativas” e “ensino superior” na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD): dos 279 resultados encontrados, apenas quatro

traziam em seus títulos a palavra “avaliação” ou “monitoramento”, conquanto nenhuma fizesse uma avaliação geral da política de cotas, mas somente em Universidades específicas.

No que concerne aos detalhes orçamentários e à materialidade envolvida, não há programa ou ação nas Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021 que mencione a PPC. Contudo, há programas assistenciais fomentadores da ação, que vinham recebendo aporte significativo de recursos, justificando o interesse no tema.

O principal deles é o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes, regido pelo Decreto 7.234/2010, que foi criado para democratizar o acesso e permanência na educação superior de estudantes de baixa renda (parcela dos contemplados pela Lei de Cotas) matriculados em cursos de graduação presencial das Ifes. Informa-se no portal do MEC que, em 2020, **R\$ 1,03 bilhão** foi alocado para execução das ações do programa; e que entre os exercícios de 2016 e 2018, houve atendimento de 314.632 estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (MEC, 2020a).

Há também o Programa Bolsa Permanência (PBP), voltado à concessão de auxílio financeiro a estudantes de graduação matriculados nas Ifes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente indígenas e quilombolas, que teve **R\$ 139,5 milhões** alocados para execução de suas ações no ano de 2019; 22.017 estudantes atendidos pelo programa no ano de 2019, sendo 8.474 indígenas, 6.385 quilombolas e 7.158 em situação vulnerabilidade socioeconômica (MEC, 2020b);

E ainda, o programa Incluir, que objetiva promover o desenvolvimento de políticas institucionais de acessibilidade nas Ifes para garantir o pleno acesso de pessoas com deficiência, tendo alocado **R\$ 2,4 milhões** no ano de 2019 (MEC, 2020c).

Diante de todo o exposto, para o atingimento dos objetivos deste trabalho, devem ser respondidas as seguintes questões:

- a) Qual a motivação para a criação da Lei 12.711/2012, relativa à Política de Cotas para ingresso nas Universidades Federais, e como essa política pública foi executada nos últimos nove anos?
- b) Quais os principais problemas observados e as dificuldades encontradas na implementação da política de cotas, e as soluções viáveis para contornar os obstáculos?

- c) Que mecanismos vêm sendo adotados pelo Ministério da Educação e demais entidades/órgãos responsáveis, e com qual periodicidade, para garantir que a “Lei de Cotas” tenha o monitoramento e avaliação necessários à sua manutenção, com possível reflexo na revisão do normativo previsto para o exercício de 2022?

1.2. Objetivo Geral

Como o próprio título do trabalho descreve (Política Pública de Cotas nas Universidades Federais: Da implementação ao monitoramento/avaliação), o objetivo geral consiste em analisar a Lei 12.711/2012 desde o momento da formulação e implementação até a fase de monitoramento e avaliação pelos responsáveis, previsto em normativo, e em consequência, perceber a forma como os resultados/impactos vêm sendo avaliados e utilizados para a proposição de ajustes.

A ênfase será dada às etapas de monitoramento/avaliação, tendo em vista sua importância no ciclo da política pública, descrita no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – Capítulo 2.9 – Operação e Monitoramento (TCU, 2020), e também a proximidade da revisão do normativo, prevista para agosto do ano de 2022 (art. 7º da Lei 12.711/2012), que poderá se aproveitar dos resultados apurados nesses processos:

É necessário avaliar a implementação para dispor de informação relevante e tempestiva para orientar o redesenho da intervenção e colocá-la na direção desejada ou naquela possível frente as circunstâncias enfrentadas (adaptado de JANNUZZI, 2020)

Para atingimento do objetivo principal, determinou-se que haveria três objetivos específicos, relacionados às questões propostas na definição do problema.

1.2.1. Objetivos Específicos

O primeiro objetivo consiste em analisar a instituição da Política de Cotas para ingresso nas Ifes, avaliando a situação em que se encontra atualmente, abrangendo, dentre outros aspectos, os antecedentes da lei, a motivação de sua criação, as mudanças alcançadas após esse período de vigência, dentre outros.

Em relação ao segundo objetivo, considerou-se oportuno pesquisar os problemas detectados ao longo da existência do normativo que instituiu a Política de Cotas, as dificuldades encontradas pelos executores, os motivos que levaram a essas ocorrências, bem como os meios utilizados para contornar tais falhas.

Por fim, o terceiro objetivo busca responder ao problema do título do trabalho, que implica em identificar como os órgãos responsáveis (MEC, Seppir/SNPIR, Funai, Universidades, etc.) vêm monitorando a execução da política pública, conforme previsto no Decreto 7.824/2012, e quais foram os resultados das avaliações realizadas até então, visando ao fim obter informações sobre o impacto/mudanças observados no decorrer dos quase dez anos de vigência da Lei, bem como sobre a preparação para a revisão do normativo, prevista para o ano de 2022.

1.3. Revisão da Literatura

Conquanto a literatura sobre o monitoramento/acompanhamento da Política de Cotas pelos gestores/executores desse mecanismo seja difusa, não se deve desprezar a abundância de fontes de pesquisa relacionadas ao tema “ações afirmativas” em relação a cotas sociais e raciais para o ensino superior público no Brasil. Como preceitua SANTOS (2012):

Até o ano de 2011, destaca-se um número maior de artigos do que de teses de doutorado e dissertações de mestrado. Foram 19 teses, 71 dissertações de mestrado e 142 artigos. Há uma regularidade na produção das teses a partir do ano de 2004. (...). Em dez anos de ações afirmativas na educação superior pública brasileira tivemos uma média de 7,1 dissertações por ano. E o número de artigos é o mais significativo. No período 2003-2010 verifica-se uma média de 15 artigos por ano, sendo o ano de 2009 o mais expressivo: 24 artigos. O que demonstra uma demanda regular de pesquisadores em publicar resultados de pesquisas, tanto quanto em se posicionar num campo bastante polarizado nas universidades e na sociedade brasileira.

Tanto na pesquisa acadêmica como na literatura, há destaque para a trajetória da educação no Brasil, para a dificuldade de acesso dos grupos desfavorecidos ao ensino superior, para as razões do surgimento das ações afirmativas relacionadas ao tema, bem como para a implementação nas universidades federais. Contudo, a estratégia de acompanhamento pelos órgãos superiores não foi uniforme, inexistindo uma fonte consolidada para consulta, conforme mencionado na seção 1.1.

De fato, existem diversos grupos interessados em acompanhar a trajetória das cotas na educação superior, alguns com foco nas cotas raciais, como é o caso do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – Gemaa, Geledés – Instituto da Mulher Negra, outros de modo geral, como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), e algumas Coordenações de Ações Afirmativas das Ifes, mas não existe uma fonte uniforme e centralizada de consulta sobre a avaliação dessa política pública.

Tendo então como referencial o ciclo de políticas públicas apresentado em Secchi; Coelho; Pires (2019), fundamentado no seguinte fluxo: 1-identificação do problema, 2-formação da agenda, 3-formulação de alternativas, 4-tomada de decisão, 5-implementação, 6-avaliação e 7-extinção, enfatizou-se a etapa da avaliação, perpassando as fases iniciais, que culminam na implementação.

Assim, a construção teórica do primeiro objetivo (fundamentação histórica e implementação das cotas) baseou-se na revisão bibliográfica, por meio das produções acadêmicas e livros (Santos (2012); Secchi; Coelho; Pires, (2019)), e na pesquisa documental, fundamentada principalmente nos dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, nos normativos federais referentes às cotas (Lei 12.711/2012, Decreto 7.824/2012, Portaria MEC 18/2012, Projeto de Lei 73/1999), nas decisões do Supremo Tribunal Federal - STF (ADPF 186 de 26/4/2012 e Recurso Extraordinário 597.285 de 9/5/2012), e nas Pesquisas Nacionais de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das Ifes realizadas pela Andifes, juntamente com o Fonaprace.

Para a seção relativa ao segundo objetivo específico (problemas e dificuldades na aplicação da Lei de Cotas), a referência maior foram as entrevistas semiestruturadas, realizadas com representantes de algumas Ifes, juntamente com a pesquisa documental em diversos portais de universidades e entidades que fomentam ações afirmativas (Gemaa, Geledés, etc.), utilizando-se de maneira complementar a bibliografia e os documentos mencionados no parágrafo anterior.

E finalmente, para formulação do terceiro objetivo específico, que consiste no desfecho do objetivo geral desta pesquisa (monitoramento e avaliação da política pública de reserva de vagas pelos gestores), utilizou-se como referência bibliográfica o material de Jannuzzi (2016), Jannuzzi (2020), e de Secchi; Coelho; Pires (2019); o

Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCP-TCU/2020), e o Guia Prático de Análise *ex post* (Volume 2) da Casa Civil (2018).

Já a pesquisa documental que embasou a elaboração do capítulo relativo ao terceiro objetivo se fundamentou nos relatórios do grupo Gemaa (Iesp/Uerj); em documentos de órgãos de controle; nos relatórios das Coordenações de Acompanhamento de Ações Afirmativas de algumas das Universidades entrevistadas; nos relatórios produzidos por pesquisadores do Inep (Adriano Senkevics e Úrsula Mello); e nos projetos de lei que propõem alteração na Lei de Cotas.

Informações das entrevistas realizadas com representantes de algumas das Ifes também foram aproveitadas nesta subseção, bem como respostas aos questionários enviados aos gestores e componentes do Comitê de Avaliação da Lei de Cotas e notícias de portais da internet e das universidades.

1.4. Metodologia

O presente trabalho consiste em uma pesquisa do tipo “exploratória”, a qual tem por objetivo “obter informações sobre determinado assunto, podendo contribuir para a delimitação do tema, orientação dos objetivos, formulação de hipóteses e escolha dos métodos de investigação” (CAMARGO, 2020).

A abordagem qualitativa foi o meio predominante de obtenção de informações, pois, segundo Silva (2020), a aplicação de métodos qualitativos oferece melhor compreensão sobre os elementos contextuais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características de operação de políticas, programas e projetos, indo ao encontro do objetivo deste estudo, que deve investigar a operação da Lei 12.711/2012 e seu monitoramento.

Sendo assim, a construção teórica do primeiro objetivo específico se baseou principalmente na revisão bibliográfica de textos acadêmicos e na pesquisa documental, cujo capítulo substantivo se estruturou em torno da fundamentação histórica dos antecedentes à Lei, da formulação da PPC e da implementação das cotas nas Ifes.

A análise documental desse capítulo se deu com base em dados qualitativos e, subsidiariamente, quantitativos, fundamentada principalmente nos dados do Censo da Educação Superior do Inep, nos normativos federais referentes às cotas, nas decisões do STF, e nas pesquisas da Andifes/Fonaprace.

O segundo objetivo específico se fundamentou na pesquisa documental e na entrevista semiestruturada, composta pelas questões de livre resposta constantes no Apêndice A, e seu capítulo correspondente no texto foi organizado para mostrar as dificuldades enfrentadas na aplicação da Lei 12.711/2012, os problemas identificados e as soluções adotadas ou sugeridas.

Para a escolha da técnica de entrevista, levou-se em consideração que os problemas apontados provêm de fontes diversas, principalmente da imprensa e portais na internet, nos quais os resultados das apurações nem sempre são conhecidos, e que, segundo o Manual de Técnicas de Pesquisa em Auditoria do TCU, geralmente é mais confiável buscar informações diretamente dos atores envolvidos do que se basear em informações coletadas por terceiros, quando a equipe não tem controle sobre a qualidade da coleta (BRASIL, 2010).

Devido à escassez de tempo para a conclusão, e à objetividade do trabalho, não foi possível contatar a totalidade das 69 Ifes. Fez-se necessário selecionar uma amostra, que se baseou nos critérios objetivos de regionalização (instituições representativas de cada região do Brasil), número de matriculados na instituição (quantidade de alunos de graduação), orçamento pago no exercício de 2020 (materialidade), e tempo de implementação da política de cotas, que deveria estar em execução, no mínimo, desde a publicação da Lei.

Nessa seara, o levantamento do número de matriculados utilizou a sinopse do Censo da Educação Superior do ano de 2019, e os valores orçamentários pagos no exercício de 2020 foram extraídos do portal Universidade 360º - Observatório da Educação Superior, plataforma de conhecimento que disponibiliza dados integrados e indicadores acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas das Universidades Federais, lançada pelo MEC no ano de 2021.

O Quadro 1 contém treze universidades selecionadas, que representam 18,8% das Ifes, concentram quase 50% do orçamento pago (R\$ 24.833.936.109,78 do total de R\$ 50.253.644.109,08, no ano de 2020) e aproximadamente 40% dos alunos matriculados (438.522 do total de 1.114.494, em 2019, ano do último censo do Inep).

Quadro 1 - Universidades selecionadas para aplicação de entrevista

Selecionadas	Região	Matriculados em 2019	Orçamento pago em 2020
Universidade Federal do Rio de Janeiro	SE	46.282	R\$ 4.219.253.517,82

Selecionadas	Região	Matriculados em 2019	Orçamento pago em 2020
Universidade Federal de Minas Gerais	SE	31.414	R\$ 2.508.011.850,46
Universidade Federal Fluminense	SE	45.358	R\$ 2.331.524.989,29
Universidade de Brasília	CO	36.292	R\$ 2.032.922.603,05
Universidade Federal da Bahia	NE	37.490	R\$ 1.983.838.249,39
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	S	29.245	R\$ 1.979.633.161,54
Universidade Federal de Santa Catarina	S	28.524	R\$ 1.913.861.602,45
Universidade Federal de Pernambuco	NE	31.385	R\$ 1.883.780.695,01
Universidade Federal do Ceará	NE	28.771	R\$ 1.704.535.061,34
Universidade Federal do Pará	N	36.088	R\$ 1.577.896.100,53
Universidade Federal de Mato Grosso	CO	20.633	R\$ 936.442.884,83
Universidade Federal do Maranhão	NE	38.616	R\$ 915.826.733,55
Universidade Federal do Amazonas	N	28.424	R\$ 846.408.660,52
TOTAL		438.522	R\$ 24.833.936.109,78

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Censo da Educação Superior 2019 e Portal Universidade 360º (acesso em setembro de 2021)

Dentre as treze Ihes acima, apenas cinco (quadro 2) responderam ao questionário em entrevista virtual, realizada por meio de aplicativos eletrônicos (*google meet*, *Microsoft teams* e *whatsapp*) nos meses de outubro e novembro de 2021. Algumas entrevistas foram gravadas, e outras não, por problemas técnicos. Todas estão transcritas em arquivos de texto.

Quadro 2 - Universidades que responderam à entrevista

Universidades que aceitaram responder as questões	Função do representante que participou da entrevista	Data da entrevista
Universidade Federal de Santa Catarina	Secretária de Ações Afirmativas e Diversidades	07/10/2021
Universidade Federal do Maranhão	Presidente da comissão de cotas na UFMA, Coordenador de Políticas de Ação Afirmativa	18/10/2021
Universidade Federal de Minas Gerais	Pró-reitor de Assuntos Estudantis	26/10/2021
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Coordenador das Ações Afirmativas	10/11/2021
Universidade de Brasília	Decano de Graduação da UnB	16/11/2021

Fonte: elaboração própria, com base nas respostas às entrevistas realizadas.

Complementarmente, a autora participou de capacitação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS intitulada “Os dez anos da lei de cotas nas universidades federais: construindo o futuro”, que contou com sete encontros virtuais, entre os meses de agosto e setembro de 2021, e objetivou mostrar experiências e reflexões sobre as práticas cotidianas dos diversos setores das Ifes que operacionalizam a política de cotas.

O terceiro objetivo específico, por fim, buscou seus fundamentos na revisão bibliográfica e na análise documental, complementadas pelas informações solicitadas aos gestores da Política de Cotas (Apêndice B), pela resposta da entrevista realizada com a equipe da Secretaria de Educação Superior/Sesu do Ministério da Educação (MEC), e pelas respostas das entrevistas realizadas com as Ifes.

O capítulo substantivo relativo a esta última etapa compreendeu o estudo das fases de monitoramento e avaliação dentro do ciclo de política pública, mostrando como ocorreram em relação às cotas; qual seria o ponto de vista do Controle Externo em relação a estas etapas, para esta ação específica, bem como se existem expectativas para o futuro da política de reserva de vagas (cotas).

2. LEI 12.711/2012: DO SURGIMENTO À IMPLEMENTAÇÃO ATUAL

Neste primeiro capítulo substantivo, tem-se por objetivo analisar o processo de instituição/implementação da política de cotas de acesso à educação superior no Brasil, bem como descrever a situação em que se encontra atualmente no tocante à sua execução.

Para tanto, além da revisão bibliográfica, utilizou-se a técnica de pesquisa documental, que se valeu da análise com base em dados quantitativos e qualitativos produzidos por órgãos e entidades governamentais (Inep, Andifes, MEC, etc).

No ciclo de política pública estabelecido por Secchi; Coelho; Pires (2019), as informações analisadas nesta seção se relacionam principalmente com as cinco primeiras etapas (1-identificação do problema, 2-formação da agenda, 3-formulação de alternativas, 4-tomada de decisão, 5-implementação), abrangendo, dentre outros aspectos, os antecedentes da lei, a motivação de criação da política pública, a situação imediatamente anterior à sua publicação e as mudanças alcançadas após esse período de vigência, e o modo de operacionalização nas universidades federais.

2.1. Antecedentes da Lei 12.711/2012

Inicialmente, faz-se oportuno definir ação afirmativa (AA): segundo o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa - Gemaa, seria o conjunto de medidas especiais voltadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica ocorrida no passado ou no presente, tendo como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero, de classe ou de casta, de modo a aumentar a participação de minorias no processo político e social do país (Gemaa, [s.d.], *on-line*). A expressão teve origem nos Estados Unidos, na década de 60, em decorrência dos movimentos pelos direitos civis que pleiteavam igualdade de oportunidade para todos (MOEHLECKE, 2002).

A ação afirmativa se diferencia das políticas puramente antidiscriminatórias porque atua preventivamente em favor de indivíduos que potencialmente são discriminados, sendo tanto uma prevenção à discriminação quanto uma reparação de seus efeitos. Já as políticas puramente antidiscriminatórias atuam apenas por meio

de repressão aos (potenciais) discriminadores. Como exemplo de AA, citam-se: aumento da participação dos grupos discriminados em determinadas áreas de emprego ou no acesso à educação por meio de cotas; concessão de bolsas de estudo; prioridade em empréstimos e contratos públicos; distribuição de terras e moradias; etc. (Gemaa, [s.d.], *on-line*).

É importante lembrar que as ações afirmativas são políticas públicas específicas, e podem ser definidas como medidas de inclusão a curto prazo, devendo teoricamente ser extintas após alcançarem seu objetivo (NASCIMENTO, 2017). Complementando a ideia, Moehlecke (2002) afirma que elas seriam um aprimoramento jurídico dentro de uma sociedade que se pauta no princípio da igualdade de oportunidades e no mérito individual, justificando-se a desigualdade de tratamento apenas como forma de restituir a igualdade de oportunidade entre os indivíduos de sociedades democráticas, que sofrem segregação e são privados de acesso a meios fundamentais (educação e emprego, de forma geral), partindo do princípio de que uma pessoa sujeita à desigualdade deve ser tratada desigualmente, para que haja equidade (MELLO; SILVA; MOURA, 2006).

Nesse contexto, a população negra no Brasil sofre os efeitos de uma herança histórica desfavorável, marcada pela escravidão, segregação racial e social, colocando-a em situação díspar relativamente aos demais, e que apesar dos avanços empreendidos pela Constituição Federal de 1988 e pelos movimentos negros ao longo dos anos, tais diferenças ainda são sentidas (racismo estrutural).

Por exemplo, o recente Índice Folha de Equilíbrio Racial (Ifer), desenvolvido em 2021 pelos economistas do Insper, Sergio Firpo, Michael França e Alysson Portella, que pretendeu mensurar o acesso dos negros a melhores condições de vida nas cinco regiões geográficas e 27 unidades da federação, considerando ensino superior completo, sobrevivência e renda, chegou à conclusão de que a exclusão dos negros é significativa no acesso ao ensino superior e também em relação à renda. Em estados como São Paulo e Amazonas, há significativa exclusão dos negros do extrato de maior renda (FRAGA; VERPA; QUEIROLO, 2021).

Ademais, o Brasil detém uma das maiores concentrações de renda mundiais (SASSE, 2021), e, até o início do século, as universidades federais eram frequentadas por estudantes predominantemente brancos e do sexo masculino, cujas famílias tinham formação superior, excluindo desse contexto a população de baixa renda que não teve acesso à educação básica pública de qualidade.

Reafirmando o cenário acima, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), juntamente com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), em sua V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES - 2018, relata que, em um país tão desigual como o Brasil, o estudante universitário não faz parte das camadas mais pobres, já que os setores mais pobres e miseráveis nem chegam a concluir o ensino médio, o que vem a ser o principal fator de exclusão ao ensino superior (ANDIFES, 2019, p. 31).

De outra parte, a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, conhecida como Conferência de Durban, ocorrida em 2001, foi um marco para a constituição de ações afirmativas no Brasil. Na ocasião, a Organização das Nações Unidas (ONU) exigiu um posicionamento na luta contra o racismo dos países que iriam participar da Conferência. Após o evento, o Brasil se tornou signatário do acordo que recomendava a adoção de medidas de diminuição de desigualdades nas áreas de educação, saúde e trabalho (BARANZELI, 2014).

Todas essas ideias impulsionaram o surgimento das políticas de cotas nas universidades, a fim de garantir que maior número de negros e pessoas de baixa renda ingressassem no ensino superior, exercendo profissões com melhor remuneração e reconhecimento, gerando um círculo virtuoso que reduziria a exclusão, diminuiria a desigualdade social, e propiciaria maior crescimento econômico, tendo em vista que a educação e o conhecimento constituem um diferencial para a competitividade dos mercados (MELLO; SILVA; MOURA, 2006).

Cumprir destacar que na área da educação já existiam iniciativas de inclusão antes da publicação da Lei de Cotas, tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (MELLO; SILVA; MOURA, 2006) e a própria reserva de vagas implementada por cada Ifes separadamente, com regras próprias.

Faz-se oportuno citar ainda que, no tocante ao estudo das tipologias de políticas públicas, a PPC se enquadraria no tipo “políticas redistributivas”, as quais se baseiam no “impacto esperado na sociedade”, caracterizadas pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos, concedendo benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicando custos sobre outras categorias (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Segundo Feres Junior (2017), em 2012, quarenta universidades federais (69%) já possuíam alguma política de ação afirmativa, distribuída entre cotas, bonificação no vestibular e acréscimo de vagas. Senkevics e Melo (2019) concluem esse raciocínio afirmando que, mais do que inaugurar ação afirmativa no acesso às Ifes, a Lei de Cotas foi responsável por homogeneizar os critérios mínimos para a reserva de vagas, estendendo-os a todas as universidades federais.

Outro reforço para essa temática foi o governo federal ter lançado em 2002 o 2º Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), relacionado ao Programa Nacional de Ações Afirmativas e ao Programa Diversidade na Universidade, criados para fortalecer as políticas de acesso ao nível superior a grupos desfavorecidos (BARANZELI, 2014). Abaixo, listam-se algumas das ações do II PNDH que poderiam inspirar a política de cotas no futuro (BRASIL, 2002) (grifos inseridos):

191. Adotar, no âmbito da União, e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter compensatório que visem à eliminação da discriminação racial e à promoção da igualdade de oportunidades, tais como: **ampliação do acesso dos afrodescendentes às universidades públicas**, aos cursos profissionalizantes, (...) de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira.
226. Assegurar aos povos indígenas uma educação escolar diferenciada, respeitando o seu universo sociocultural, e **viabilizar apoio aos estudantes indígenas do ensino fundamental, de segundo grau e de nível universitário**.
325. Estabelecer mecanismos de **promoção da equidade de acesso ao ensino superior**, levando em consideração a necessidade de que o contingente de alunos universitários reflita a diversidade racial e cultural da sociedade brasileira.

Nessa seara, podem-se citar algumas instituições que implementavam ações afirmativas anteriormente à publicação da Lei 12.711/2012 (as primeiras universidades a adotar política de cotas eram estaduais, mas o foco desse estudo é o âmbito federal): Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), além da Universidade de Brasília (UnB), que foi pioneira na esfera federal, e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2018, p. 136) (SANTOS, 2012) (VELOSO; 2018).

2.2. Exposição de motivos da Lei 12.711/2012 – justificativas para a implementação da Lei de Cotas

Antes de se adentrar nos detalhes da Lei 12.711/2012, deve-se recordar que o ano de 2012 representou um marco para as Políticas de Ação Afirmativa no Brasil, com a manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) pela constitucionalidade das cotas raciais por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 186-DF, de 26/4/2012, na qual declarou que os atos que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) não contrariam o princípio da igualdade previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, destacando que “o modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade” (princípio da igualdade material) (BRASIL, 2012c).

A referida ADPF ressaltou também que, no campo da escolaridade, existia diferença de pelo menos dois anos na média de estudos entre brancos e afrodescendentes. Se o foco for no ensino superior, o desequilíbrio se acentua: a taxa de frequência dos brancos era quase o dobro da revelada por negros e pardos, sem redução com o passar do tempo (BRASIL, 2012c).

De igual forma, o julgado do STF que negou provimento ao recurso extraordinário 597.285 - Rio Grande do Sul, de 9/5/2012, impetrado por candidato ao concurso vestibular da UFRGS contra as cotas raciais e sociais, reafirmou a constitucionalidade desse mecanismo contra a redução da desigualdade. O voto da Ministra Rosa Weber reforçou que o sistema de cotas instaurado pela UFRGS, observando a etnia racial e a origem do ensino público, guarda absoluta consonância com a Constituição Federal, ao estabelecer como seu fundamento a dignidade da pessoa humana e ao constituir como objetivo fundamental a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2012d).

Nessa conjuntura, o debate público se deu, segundo Baranzeli (2014), em nível muito mais amplo que a mera discussão sobre ações afirmativas, com posições ideológicas, abrangendo o modelo de estado nação que se deseja (de um lado o *welfare state*, que busca promover equidade, e de outro, um estado neoliberal, que tem por objetivo a eficiência de mercado, em que imperam os ideais da igualdade desde o nascimento e a disputa de espaços se dá por meio da meritocracia).

Muito anteriormente ao auge dos debates acerca das cotas para ingresso nas universidades federais, o Projeto de Lei (PL) 73/1999, que deu origem à Lei ordinária 12.711/2012, de autoria da Deputada Nilce Lobão, propôs que as universidades públicas reservassem 50% de suas vagas mediante seleção de alunos de cursos de

ensino médio, tendo como base um Coeficiente de Rendimento (CR). Como justificativa, a autora do PL alegou o declínio do ensino brasileiro a partir da década de 1960, e a proliferação de instituições de nível superior privadas, sem preocupação com qualidade. Tendo em vista que a melhoria do ensino fundamental seria lenta, a deputada propôs um gradualismo, para acelerar o acesso ao ensino superior público federal (BRASIL, 1999).

O relator do PL 73/1999, por seu turno, informou que foram apensados mais três projetos de lei a ele: o PL 3627/2004, do Poder Executivo, que instituía reserva de vagas nas Ifes para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas; o PL 615/2003, do Deputado Murilo Zauith, que dispunha sobre a obrigatoriedade de vagas para índios classificados em processo seletivo; e o PL 1.313/2003, do Deputado Rodolfo Pereira, que instituía o sistema de cota para a população indígena nas instituições de ensino superior (BRASIL, 1999; 2003a; 2003b; 2004).

Um dos três projetos apensados ao PL 73/1999 – o PL 3627/2004 – foi elogiado pelo relator por ser uma proposição racional, que tratou ao mesmo tempo de cotas econômicas e raciais, na medida em que estabeleceu critérios específicos relativos às etnias com critérios universais de renda, e ainda, pelo fato de a elaboração do projeto ter contado com a participação de entidades representativas de reitores, docentes, estudantes e das que coordenam cursos preparatórios vestibulares para quem não tem condições econômicas. Em vista disso, o parlamentar propôs um substitutivo, mesclando as ideias dos projetos de lei do parágrafo anterior, por considerá-los pertinentes e afins (BRASIL, 1999; 2004).

Não obstante a boa receptividade do PL 73/1999, a Lei de Cotas só veio a ser publicada treze anos depois, em 29/8/2012, tendo sofrido alterações posteriores até chegar à sua versão final. A referida lei entrou em vigor na data de sua publicação, porém, seu art. 8º previu que as Ifes implementassem 25% da reserva de vagas a cada ano, atingindo o cumprimento integral em quatro anos (findaria o prazo no ano de 2016).

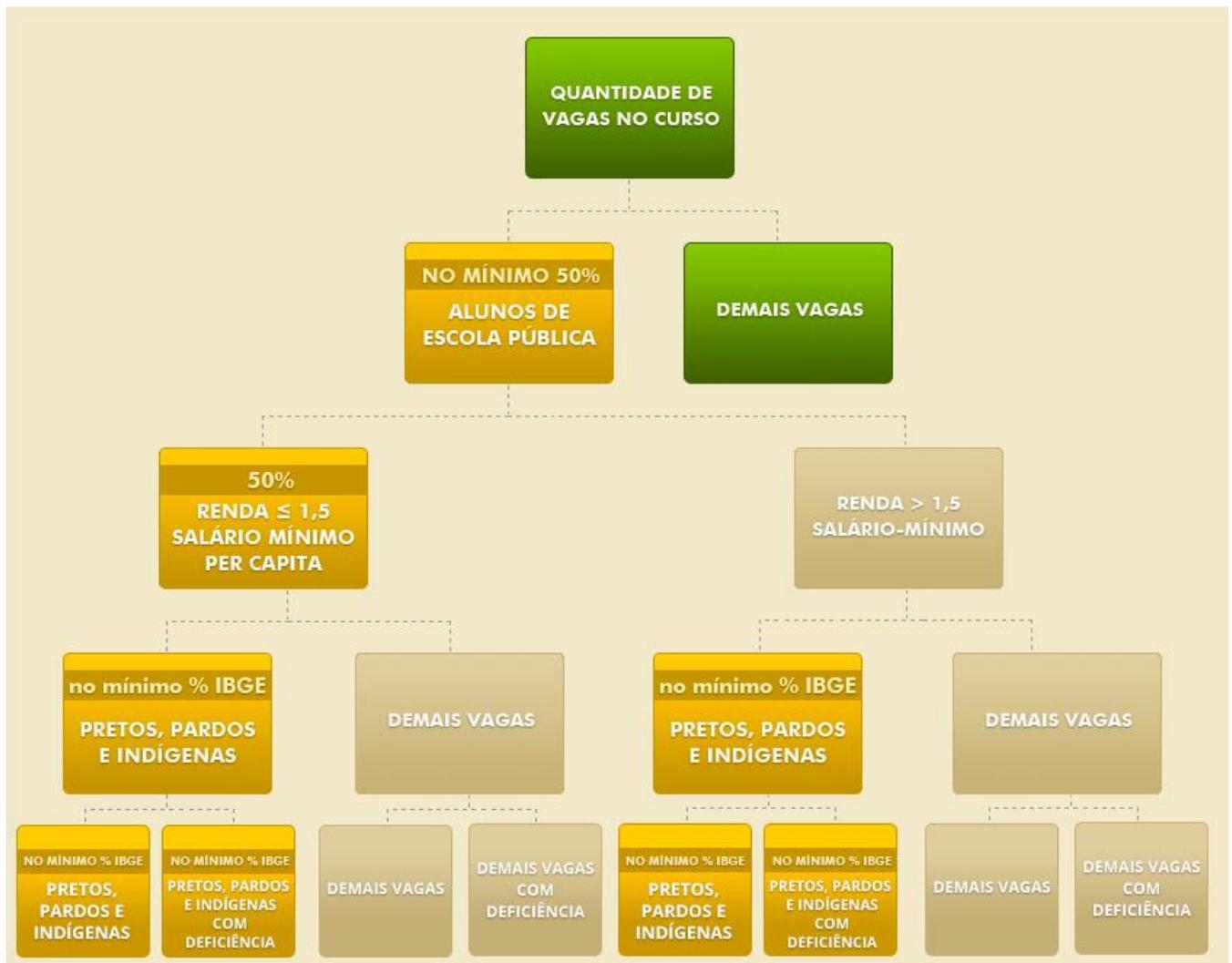
De acordo com Secchi; Coelho e Pires 2019, a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones preceitua que a etapa de formação da agenda reveza períodos de estabilidade de problemas e de períodos de emergência de problemas, reflexos de pressões políticas, restrições institucionais, apelos emotivos e influência de

empreendedores de políticas públicas. Essa, talvez, pode ser uma das hipóteses para a morosidade na aprovação do normativo.

Na exposição feita até aqui, já haviam sido perpassadas quatro das etapas do ciclo de políticas públicas pré-definidas por SECCHI; COELHO; PIRES (2019):

- 1) Fase de identificação do problema, que abarcou os antecedentes explicitados na seção anterior;
- 2) Fase de formação da agenda, por meio da mobilização dos grupos de interesse com foco no problema que se deseja tratar – destacando-se aqui que no caso das cotas, poder-se-ia dizer que a abordagem da formação de agenda foi multicêntrica, tendo em vista que além dos grupos políticos, estavam envolvidos os grupos estudantis, os movimentos negros e sociais, os docentes e estudantes, etc.;
- 3) Fase da formulação de alternativas, quando foram levantadas, por meio de reuniões e debates, hipóteses de mecanismos que fariam o objetivo da política pública se concretizar da melhor forma para os envolvidos; e
- 4) Fase da tomada de decisão, caracterizada pela promulgação da Lei 12.711/2012, com todos os seus comandos e diretrizes.

O organograma da Figura 2, disponível no Portal do MEC, demonstra como se dividem as vagas entre os cotistas e não cotistas, nos termos dos artigos 1º e 3º da Lei 12.711/2012: o público contemplado pela Lei deve ser composto em 50% por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, e dentre estes, 50% por estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, bem como por autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) e por pessoas com deficiência, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de PPI e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação em que está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Figura 2 – Sistema de Cotas para ingresso em Ifes segundo a Lei 12.711/2012

Fonte: Ministério da Educação. Brasil, 2021.

Como mencionado anteriormente, a Lei 12.711/2012 foi regulamentada pelo Decreto 7.824/2012, e complementada pela Portaria-MEC 18/2012, sendo alterada quatro anos após pela Lei 13.409/2016, que incluiu no universo de cotistas as pessoas com deficiência (PCD), instituindo-se assim oito grupos de subcotas com a nova formatação de 2016, representadas no nível 5 do organograma da figura 2.

De acordo com Feres-júnior; Bessa e Machado (2017), a Lei Federal passou a assegurar maior efetividade da ação afirmativa ao homogeneizar os procedimentos e estabelecer a obrigatoriedade das cotas, inclusive em relação a 21 universidades que ainda não adotavam a reserva de vagas em seus processos seletivos. Os autores observaram ainda que as políticas inclusivas aplicadas anteriormente à Lei, tais como bônus e acréscimo de vagas, foram mantidas em praticamente todas as instituições, nas quais foi acrescentado o programa federal.

O responsável pelo acompanhamento da política pública de cotas, segundo o art. 6º do Decreto 7.824/2012, deve ser um comitê composto pelo Ministério da Educação – MEC, que o presidirá; pela antes denominada Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial (Seppir), atualmente Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR); e pela Fundação Nacional do Índio (Funai), podendo contar ainda com a participação de representantes de outros órgãos e entidades da sociedade civil (MEC, 2012).

2.3. Implementação da Lei de Cotas, da promulgação aos dias atuais

Nas seções 2.1 e 2.2, foi realizado um apanhado sobre o contexto anterior ao início da entrada em vigor da Lei de Cotas. Esta seção informará como se deu a implantação das novas regras, bem como as mudanças socioeconômicas percebidas no ambiente universitário.

Constituindo a quinta fase do ciclo de PP mencionado na seção anterior, é durante a implementação que são produzidos os resultados concretos e as intenções são convertidas em ações. Mais do que isso, é a etapa em que a administração pública realiza sua função basilar: a de executar a PP. Deve ser analisada com cautela, pois daqui podem surgir respostas para a descoberta de erros anteriores à tomada de decisão, e subsídios para a etapa de avaliação (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A respeito da implementação da Lei 12.711/2012 nas Ifes, a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11/10/2012 (BRASIL, 2012e) se encarregou de disciplinar o tema, definindo aspectos relevantes para a aplicação das novas regras, como família, renda mensal *per capita*, pessoa com deficiência, etc, além das ações que as Ifes poderiam regulamentar internamente, tais como a possibilidade de exigência de comprovação de ensino médio cursado integralmente em escola pública, procedimentos de avaliação socioeconômica disciplinados em edital próprio de cada Ifes, estabelecendo prazos, formulários e documentos necessários, com possibilidade de visitas e entrevistas ao local de domicílio do estudante, dentre outros.

A portaria definiu também critérios para cálculo de renda familiar bruta mensal per capita, em seu art. 7º, para apuração da comprovação da deficiência (art. 8º-B) e para cálculo da quantidade mínima de vagas (art. 10), a qual deve ser discriminada nos editais dos concursos seletivos, por curso e turno.

Adicionalmente, no exercício de sua autonomia, as Ifes poderiam reservar vagas separadas para indígenas; vagas suplementares mediante acréscimo aos números mínimos; além de vagas para outras modalidades de ações afirmativas, assegurado o quantitativo previsto na Lei 12.711/2012.

Quanto às infrações, o art. 9º da Portaria Normativa 18/2012 estipula que a prestação de informações falsas pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, ensejará o cancelamento da matrícula sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Esse não é um tema pacificado, tendo em vista que a Lei de Cotas nada previu em relação à questão, conforme será estudado no capítulo seguinte.

No tocante às mudanças étnico-raciais e socioeconômicas ocasionadas pela entrada em vigor da Lei 12.711/2012, consultando-se o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2016, destacam-se os seguintes quantitativos (BRASIL, 2016a) (grifos inseridos):

Os jovens de 18 a 24 anos que se declaram **brancos** já possuíam, em 2014, taxa de acesso à graduação de **30,6%**, próxima a meta do PNE para 2024 (33%). Já os jovens da mesma faixa etária que se declaram **negros** possuíam taxa de acesso menor que a metade da taxa dos brancos (**14%**) para o mesmo ano.

(...)

Por fim, a análise das taxas de acesso aos cursos de graduação por **nível de renda domiciliar per capita** releva as maiores desigualdades (Gráfico 8). Em 2014, apenas **4,9%** dos jovens de 18 a 24 anos que se encontravam **entre os 20% de menor renda tinham acesso à graduação**, enquanto essa taxa era de **53,6%** entre os jovens que pertenciam **ao grupo dos 20% mais ricos** da população (...)

Acerca da renda dos estudantes em momento anterior à publicação da Lei 12.711/2012, a III Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural Fonaprace/Andifes/2011 revelou que o percentual de estudantes pertencentes às classes C, D e E somava 44% em 2010. A pesquisa informou também que a maior quantidade de alunos que exerciam atividade remunerada não acadêmica eram os pertencentes a essas três classes (ANDIFES, 2011).

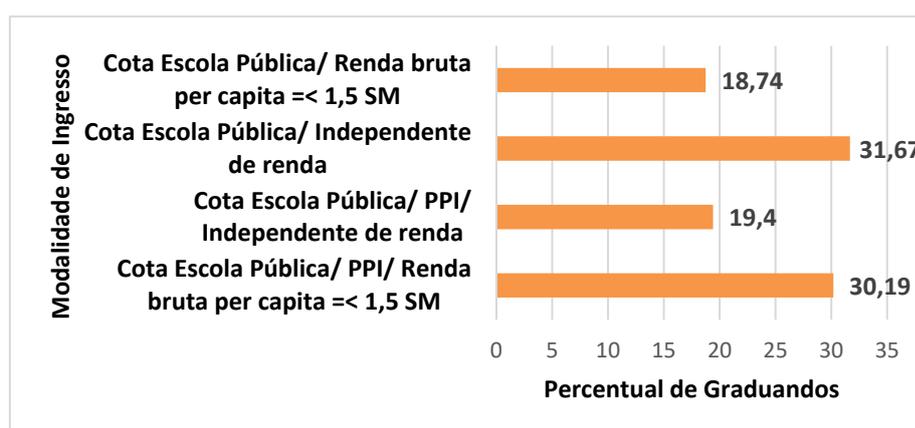
De igual modo, a III Pesquisa da Andifes acrescentou que os estudantes brancos eram a maioria (54%), e o percentual de estudantes de outras raças aumentou de 5,9% em 2004 para 8,7% em 2010, principalmente devido às políticas de inclusão, além do programa de expansão das Universidades Federais. Ademais, 45% desses alunos eram oriundos de escola pública.

Posteriormente, a IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural Fonaprace/Andifes/ 2014, ocorrida após dez anos do início das ações afirmativas nas Ifes (e com dois anos de vigência da Lei de Cotas), evidenciou que as ações de inclusão racial já surtiam efeitos, revelando que brancos passaram a representar pouco mais de 45% dos estudantes, enquanto pretos e pardos aumentaram sua participação para 47,57%. A pesquisa destacou que o principal resultado dessa constatação foi de que as Ifes estavam mais parecidas com o restante da sociedade brasileira (ANDIFES, 2016).

Quanto à renda familiar, a IV Pesquisa Andifes ressaltou que, no período entre 2010 e 2014, houve uma considerável transformação do perfil do estudante em termos das condições socioeconômicas, com elevação significativa da participação do grupo de menor renda familiar. E em se tratando do tipo de escola em que o ensino médio foi cursado, 60% provieram de escola pública.

Um dado novo trazido pela IV Pesquisa Andifes foi o percentual de graduandos segundo a modalidade de ingresso no ensino superior (cotas para escola pública) em 2014 (gráfico 1), o qual evidencia que o critério escola pública combinado com renda, independentemente do étnico-racial, responde pela entrada de uma expressiva porcentagem de cotistas (48,93%) (ANDIFES, 2016).

Gráfico 1 - Graduandos segundo a modalidade de ingresso no ensino superior em % (2014)

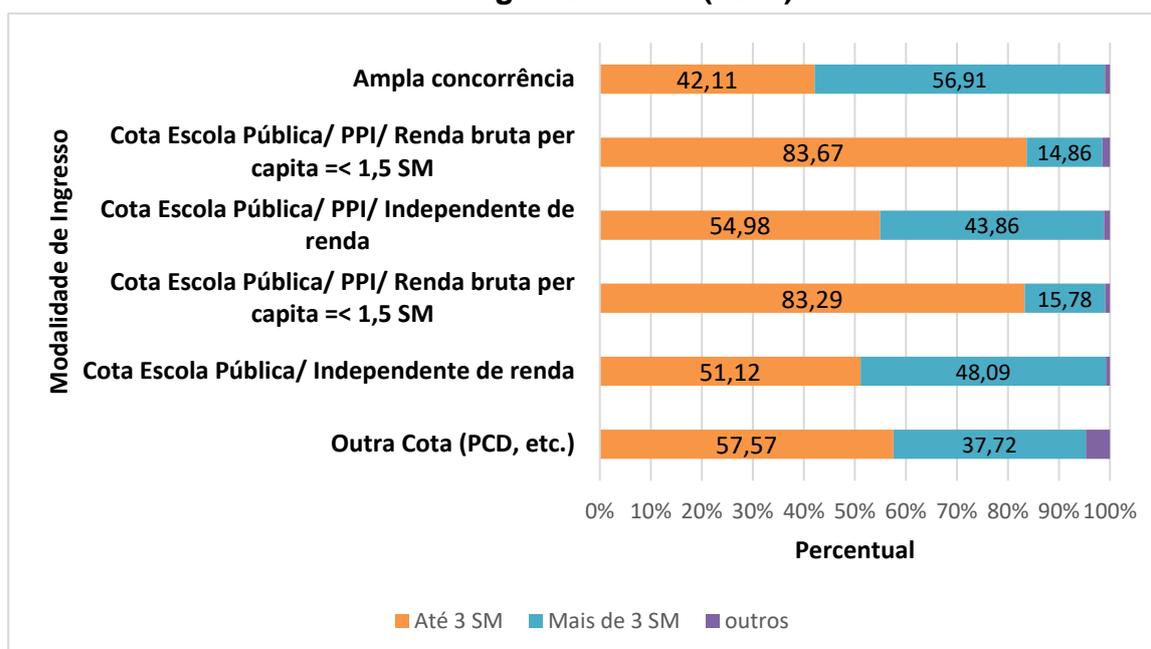


Fonte: IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural da Andifes (ANDIFES, 2016)

Já por meio do Gráfico 2, vê-se a modalidade de ingresso combinada com a renda familiar mensal bruta. Observa-se uma assimetria entre a renda dos

graduandos que ingressaram por ampla concorrência e os cotistas. A maioria dos cotistas possuem renda familiar mensal bruta inferior a três salários-mínimos.

Gráfico 2 - Graduandos segundo a renda familiar mensal bruta e a modalidade de ingresso em % (2014)

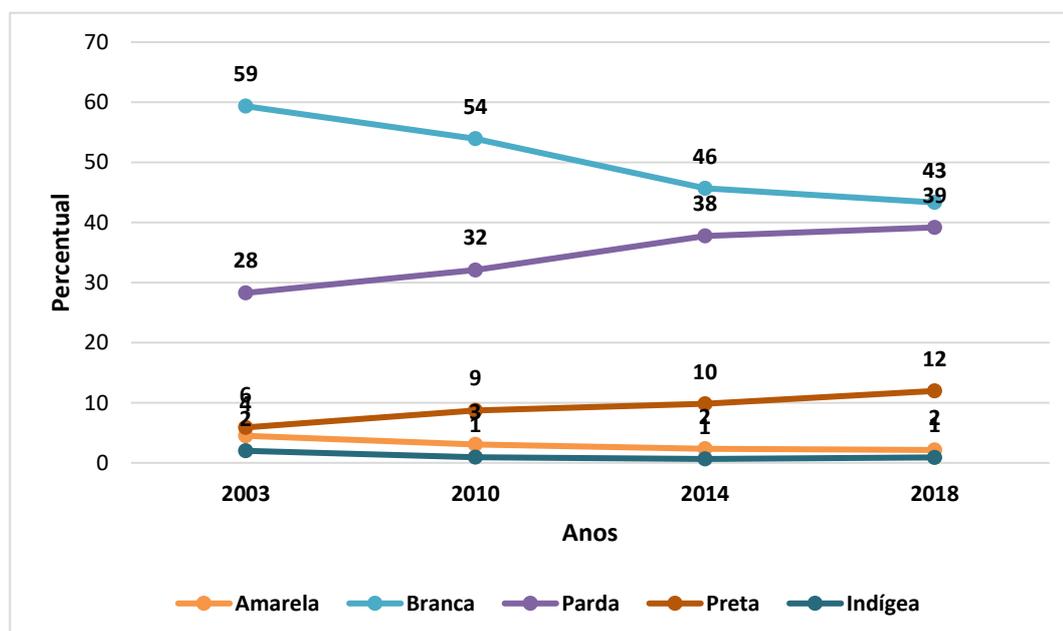


Fonte: IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural Andifes (ANDIFES, 2016)

Além da diferença socioeconômica entre cotistas e oriundos da ampla concorrência, outras discrepâncias podem ser notadas, como as que existem entre os cotistas que ingressaram pelo critério renda bruta *per capita* igual ou inferior a 1,5 SM e o restante dos cotistas, na medida em que os que usaram o critério socioeconômico de renda provém, em sua maioria, de famílias cuja renda mensal bruta é mais baixa (eles somam mais de 80% dentro dos seus universos) (ANDIFES, 2016).

A conclusão da Andifes nessa IV Pesquisa foi de que o efeito das cotas sobre o ingresso dos que possuíam nível de renda baixo fez com que o percentual dobrasse, relativamente à pesquisa realizada em 2010, tornando cada vez mais a universidade um local heterogêneo e plural, composta por estudantes oriundos de todas as classes.

Mais recentemente, a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural Fonaprace/Andifes realizada em 2018 (ANDIFES, 2019) confirmou as tendências apontadas em 2014, em relação à democratização das Ifes, como se pode ver no Gráfico 3, com a quantidade de pretos e pardos ultrapassando em 7,9% os colegas brancos, representando mais fielmente a sociedade dentro da universidade pública.

Gráfico 3 - Graduandos segundo cor ou raça, de 2003 a 2018, em %

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural Andifes (ANDIFES, 2019)

Em relação à renda familiar *per capita*, a V Pesquisa Andifes trouxe que, para 70,2% dos graduandos das Ifes esse valor é de 1,5 salários-mínimos, e para 53,5%, é de “até 1 SM”. Observaram que esse foi o maior valor alcançado na série histórica para a faixa “até 1,5 SM”, saltando de 44,3% em 1996, para 66,2% em 2014, e por fim, 70,2% (ANDIFES, 2019).

A fim de corroborar o efeito inclusivo apontado pelas pesquisas de Perfil Socioeconômico e Cultural Fonaprace/Andifes, realizaram-se consulta às sinopses dos Censos da Educação Superior realizados pelo Inep nos anos de 2012 (imediatamente antes da vigência da Lei de cotas), 2015 e 2019 (último censo disponível até a conclusão dessa pesquisa), as quais apontaram que houve evolução na diversificação étnico-racial, com um salto no número de pessoas não brancas nos primeiros sete anos de vigência da Lei 12.711/2012 (Tabela 1 e Gráfico 4). O gráfico 4 foi elaborado com base nos percentuais da Tabela 2, somando-se os valores de PPI em cada ano considerado.

Tabela 1 – Número de matrículas nas Ifes em cursos de graduação presenciais e à distância nos anos de 2012, 2015 e 2019, por cor/raça

	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Não Dispõe da Inform.	Não Declarado	Total
2012	253.961	64.436	163.289	8.968	2.370	373.314	221.075	1.087.413
2015	693.634	130.765	465.107	27.742	9.810	106.171	518.916	1.214.635
2019	514.387	134.891	500.258	19.003	11.992	7.495	147.228	1.335.254

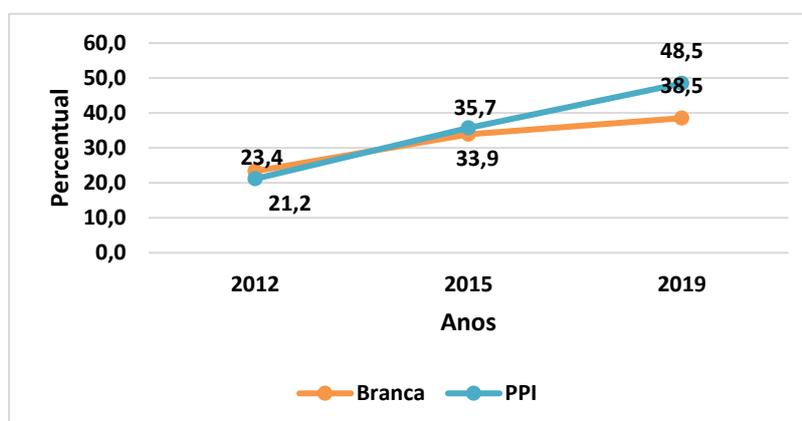
Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Sinopse do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013a, 2016b, 2020b)

Tabela 2 – Percentual do número de matrículas nas Ifes em cursos de graduação presenciais e à distância nos anos de 2012, 2015 e 2019, por cor/raça

	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Não Dispõe da Inform.	Não Declarado
2012	23,4	5,9	15,0	0,8	0,2	34,3	20,3
2015	33,9	7,6	27,5	1,2	0,6	4,8	24,3
2019	38,5	10,1	37,5	1,4	0,9	0,6	11,0

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Sinopse do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013a, 2016b, 2020b)

Gráfico 4 – Comparativo entre o percentual de graduandos autodeclarados brancos e PPI, nos anos de 2012, 2015 e 2019, em %



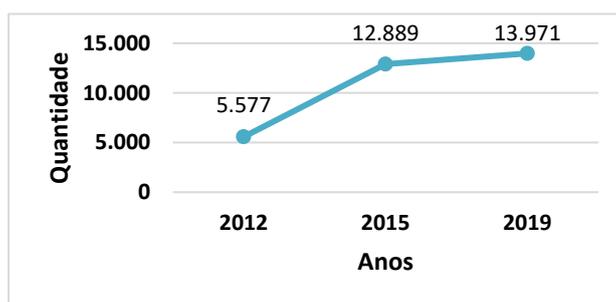
Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Sinopse do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013a, 2016b, 2020b)

A V Pesquisa Andifes observou ainda que quase dois terços dos discentes cursa todo o ensino médio em escola pública. Em 2018, ano da V Pesquisa, o

percentual de originários da escola pública (ensino médio) totalizou 64,7%, praticamente o mesmo da pesquisa de 2014. Isso se deve principalmente ao fato de as cotas reservarem metade das vagas para esse público, havendo, portanto, uma parcela que ingressa por ampla concorrência. Desse modo, a ideia de que a maioria dos estudantes cursam o ensino médio em escolas particulares não prospera (ANDIFES, 2019).

Quanto ao número de pessoas com deficiência que ingressaram do ano de 2012 a 2019, observou-se que houve um crescimento absoluto significativo (gráfico 5), mas que, em relação a proporção total de alunos matriculados, esse número é pequeno.

Gráfico 5 – Quantitativo de pessoas com deficiências (PCD) que foram matriculados nas Ifes nos anos de 2012, 2015 e 2019



Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Sinopse do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013a, 2016b, 2020b)

Por todo o exposto, observou-se que, com exceção do índice de “reserva para pessoas com deficiência”, os demais evoluíram positivamente nos últimos anos, sinalizando que a política de cotas estabelecida por meio da Lei 12.711/2012 vem operando as mudanças desejadas, alavancando a inclusão e a diversidade cultural a que se propunha inicialmente. Cabe observar, contudo, que esta política não deve ser estudada/analisa isoladamente, pois faz parte de um conjunto de ações planejadas que visam a garantir ao aluno beneficiado não apenas o ingresso, mas a permanência/conclusão no curso de educação superior.

3. DIFICULDADES E PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.711/2012, E SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Nos quase dez anos de sua vigência, o sistema de cotas nas universidades públicas federais apresentou algumas falhas, possibilitando, dentre outras ocorrências, que pessoas não enquadradas nos requisitos legais ocupassem vagas destinadas aos beneficiários da política pública.

Este segundo capítulo substantivo teve por objetivo analisar os problemas e entraves identificados na execução da política de cotas de acesso às Ifes, bem como listar algumas das soluções encontradas pelas instituições no decorrer desses nove anos de vigência da lei para contornar tais problemas.

Dentro do ciclo de política pública decorrente do estudo de Secchi; Coelho; Pires (2019), as informações aqui mostradas teriam mais afinidade com as etapas de implementação e avaliação, tendo em vista que é principalmente nesses dois momentos em que as falhas podem ser identificadas e corrigidas.

Para a realização do objetivo, uniram-se as técnicas de revisão bibliográfica e de pesquisa documental à realização de entrevistas semiestruturadas como meio de coleta de dados, realizadas com algumas das Ifes, objetivando complementar as informações encontradas na bibliografia disponível com dados atualizados e confirmados pelos executores diretos da política pública.

Utilizou-se também o material da capacitação “Os dez anos da lei de cotas nas universidades federais: construindo o futuro” – UFRGS, que objetivou mostrar experiências e reflexões sobre as práticas cotidianas dos diversos setores das Ifes relativas à temática das cotas.

3.1. Dificuldades na aplicação da Lei 12.711/2012

Não obstante a Lei 12.711/2012 abranger cotas socioeconômicas (estudantes oriundos de escolas públicas e com renda inferior a um salário-mínimo e meio), cotas para pessoas com deficiência e cotas raciais, segundo Santos (2012) houve mais polêmicas no tocante aos mecanismos que favoreciam a população negra do que aos voltados a outros grupos marginalizados. Essa contrariedade se materializou na forma de resistência baseada em argumentos como o do mérito (negação da meritocracia),

o da definição de quem pode ser considerado negro (“o país é miscigenado”), ou mesmo o jurídico (“a regulamentação das cotas é o reconhecimento da discriminação legal”).

O último argumento citado foi, a propósito, levado a julgamento no STF em 2012 – ADPF 186, ainda que já houvesse indicação anterior de ações afirmativas para dados segmentos na Constituição Federal de 1988, tais como a “proteção do mercado de trabalho da mulher” e a “reserva de cargos e empregos públicos a portadores de deficiência”, indicando que a criação de cotas para egressos de escolas públicas, negros e indígenas causou maior desconforto.

Isto posto, uma dificuldade preponderante quando se analisa um sistema de cotas raciais é que inexiste um critério imparcial ou científico que determine se alguém é negro ou não, dando margem a abusos, tais como a falsa identificação, reduzindo a eficácia da política de cotas (MELLO; SILVA; MOURA, 2006).

De fato, o representante da UFMA, em entrevista, apontou que a grande maioria dos que pleiteiam vaga de cotista recorre ao argumento de que são descendentes de famílias miscigenadas, e que a certidão de nascimento atesta a descendência.

Adicionalmente, o sistema de cotas deu vazão a inúmeras intolerâncias no âmbito das universidades, tais como as definidas pela variável “discriminação e preconceitos”, quanto ao nível de aprendizagem. Entretanto, segundo a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural das IFES – 2018 (ANDIFES, 2019, p. 163), apenas 4,6% do público participante da pesquisa manifestou dano ao rendimento acadêmico.

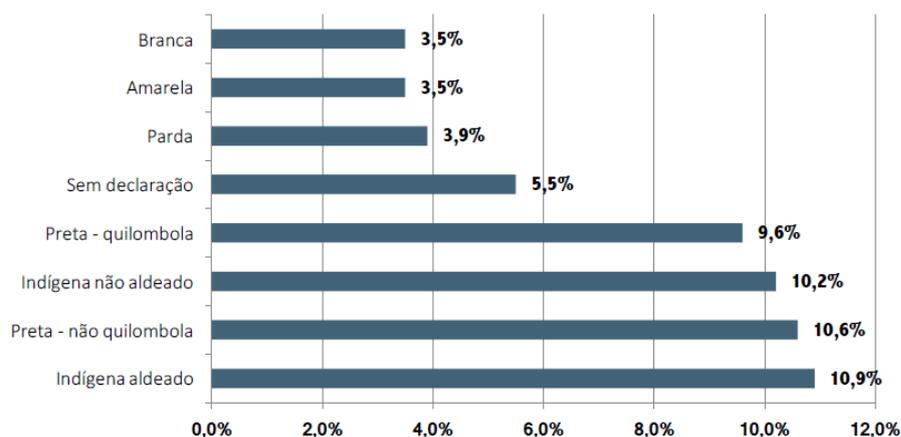
Na entrevista realizada com o representante da UFMG, este ponderou que, no início da adoção das cotas, houve argumentos de que os estudantes oriundos de escolas públicas teriam um menor grau de conhecimento, ferindo a concepção de meritocracia, por ingressarem com notas mais baixas. Entretanto, decorridos nove anos da implementação da Lei de Cotas, a média de pontos para ingressar pelas cotas, em alguns casos, é até maior do que a média do acesso universal.

Ainda de acordo com o representante da UFMG, dentre 94 modalidades de cursos, em 78% deles os estudantes cotistas estão com rendimento igual ou superior aos não-cotistas.

De acordo com o Gráfico 6, os maiores percentuais de discentes que acusam o impacto da discriminação e preconceito sobre o seu rendimento acadêmico são

negros ou indígenas, indo ao encontro do que foi abordado nos antecedentes da lei sobre os grupos marginalizados da sociedade desde épocas passadas.

Gráfico 6 – Percentual de discentes que acusam o impacto da discriminação e preconceito sobre o seu rendimento acadêmico por cor ou raça – 2018



Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018

Sobressaem-se ainda, dentre os alunos que ingressam por cotas, outros dois tipos de dificuldades apontadas na V Pesquisa Andifes: relativa à aprendizagem (16,5% para cotistas e 11,2% para ingressantes por ampla concorrência) e relativa à questão financeira (32,2% entre cotistas, e para ampla concorrência, 19,4%) (ANDIFES, 2019, p. 167 e 170). Essas dificuldades se relacionam diretamente com o apoio (assistência estudantil) que o aluno precisa receber para que progrida no curso universitário.

O representante da UFMG afirmou que, sem o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), não teria sido possível manter os estudantes cotistas: “não há política de cotas sem assistência estudantil”; e a representante da UFSC acrescentou que, para a permanência dos cotistas, a Universidade agrega o mesmo valor que recebe do Pnaes. Mesmo nesse contexto, observou que a pandemia de Covid-19 foi um grande desafio para o público beneficiado pelas AA. Já o representante da UnB asseverou que a Lei de Cotas trouxe para as universidades um perfil de estudantes que requerem assistência, envolvendo criação de institutos e diretorias para gerir essa política de assistência estudantil, somando mais uma dificuldade (dessa vez, na área de recursos humanos).

A respeito da Lei 13.409/2016, Feres-júnior; Bessa e Machado (2017) destacam que, com a criação de novas subcotas, ocorreu a inclusão de um novo grupo beneficiário (os estudantes com deficiência). Porém, não houve aumento percentual das vagas reservadas, nem para escola pública, baixa renda ou PPI, resultando na fragmentação da oferta de vagas existente entre essas subcotas. Nesse contexto, algumas subcotas passaram a exigir tantos critérios que, na prática, pode-se correr o risco de não haver alunos que as contemplem, fragilizando a política de ação afirmativa.

3.2. Problemas identificados e principais causas

O conjunto de dificuldades narradas evidenciaram um problema maior: o risco de não atingimento dos objetivos da PPC. Embora se encontrem notícias em meios jornalísticos sobre as falhas na operacionalização da Lei 12.711/2012, não foi possível obter um panorama nacional que evidenciasse suas causas e as soluções tomadas para cada caso.

Na intenção de suprir essa lacuna, conforme explicado no capítulo sobre a metodologia, fez-se uso da técnica de entrevistas com algumas Ifes que manifestaram disponibilidade em responder o questionário (UFSC, UFMA, UFMG, UFRGS e UnB), objetivando complementar as informações encontradas em relatórios e pesquisas com dados atualizados e confirmados pelos executores diretos da política pública.

Destaque-se que todas as Ifes entrevistadas implementavam a política de cotas antes da publicação da Lei, e algumas faziam uso de comissão de verificação fenotípica (características de aparência do indivíduo), a despeito da incidência de processos judiciais contra os atos da comissão, quase todos desfavoráveis à Universidade (no caso da UFMA). Tanto a UFSC como a UnB relataram que suas comissões de heteroidentificação foram extintas após acusação de racismo. A Unb declarou que ainda não retomou as atividades da comissão, mas reformulou a ferramenta de autodeclaração.

Em reportagem ao Portal Brasil de Fato, a pró-reitora de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil da UFBA lembrou que a comissão de heteroidentificação usa exclusivamente o critério fenotípico, e que candidatos que perdem a vaga estão indo à Justiça “alegar ancestralidade e consanguinidade”. De outra parte, a pró-reitora, na reportagem mencionada, admite que há tentativas de fraude: “Tem situações em que

pode haver um desconhecimento, mas tem outras que é dolo. São pessoas brancas que querem participar do processo e, inclusive, manipulam, seja no penteado do cabelo, maquiagem e até bronzamento do sol” (*sic*) (CARVALHO; SOUZA, 2020).

Como a Lei 12.711/2012 determina apenas a autodeclaração como forma de ingresso por cotas raciais, sem procedimento adicional para confirmação, não há obrigatoriedade de instituição de comissões de heteroidentificação, por parte das Ifes. Assim, segundo os entrevistados, iniciaram-se os desvios não previstos pelos legisladores.

Consoante o representante da UnB, a interpretação *ipsis litteris* da Lei de Cotas deturpa a intenção do normativo e gera brechas no sistema. Por isso, no âmbito da UnB, essa interpretação tem sido mais restrita, no sentido de não bastar a autodeclaração, fazendo-se necessária confirmação fenotípica. Isso demanda tempo e esforço logístico da equipe, formada por especialistas, que precisam estar disponíveis para avaliar as autodeclarações.

Confirmando tal ideia, a entrevistada da UFSC afirmou que as tentativas de fraude são cometidas principalmente por indivíduos contrários às cotas, e que o problema provém da exigência pela lei apenas de autodeclaração, sem outro tipo de comprovação. Os candidatos alegam que, se a lei reguladora não exige outro instrumento, a autodeclaração basta (mesmo que discrepante), e a Universidade não pode contestar.

O representante da UFMA asseverou que o lapso de não verificar o ingresso dos cotistas durante sete anos (de 2013 a 2019 não houve comissão de verificação) ocasionou o acúmulo de muitos processos de denúncia. Foi em 2018 que se iniciou um primeiro movimento de denúncias, relativo à irregularidade no ingresso por cotas indígenas, resultando em desligamento dos infratores. Como consequência, o Ministério Público fez acordo com a Universidade para que fossem retomados os trabalhos da comissão, com acompanhamento desde o início do processo.

Para situar a realidade da UFMA, o representante informou que, em 2020, houve um movimento maior de denúncias, aproximadamente quinhentas (noventa para cotas de indígenas e o restante para cotas de pretos e pardos), ao passo que a UnB destacou crescente número de denúncias de fraudes nos últimos dois anos (aproximadamente 50 a 100 denúncias por mês).

Na UFSC, por sua vez, a entrevistada declarou que as comissões de heteroidentificação iniciaram seus trabalhos em 2018, ocasionando diminuição

considerável no número de tentativas de fraudes. Além disso, a Universidade fez denúncias na comissão de igualdade racial da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e contou com o apoio da Polícia Federal. Anteriormente à implantação, o grupo de apoio tomava conhecimento de irregularidades por meio de busca manual nos registros acadêmicos de fotos que comprovassem a condição de cotista, ou por meio de denúncias para que averiguassem autodeclarações falsas.

Já na UFRGS, a heteroidentificação teve início no ano de 2017, igualmente motivada por notícias de fraudes. Segundo o entrevistado, a indefinição no conceito da “cor de pele”, para fins de ser considerado “preto ou pardo”, gera confusão entre os estudantes vindos de outras regiões, e por esse motivo, a comissão permite que se agreguem fotos da ancestralidade do candidato, principalmente quando se está em uma “zona de desconforto” (o candidato não é considerado nem preto, nem branco).

Segundo o representante da UFMA, a banca de heteroidentificação é fundamental para o sucesso da ação afirmativa racial de acesso ao ensino superior. Ele entende que, às vezes, não há má-fé por parte do candidato, mas há falta de definição de parâmetros nos editais e na lei (de raça, de cor de pele, etc). Para facilitar então os procedimentos, os critérios fenotípicos são informados tanto na Resolução Interna 1899/2019-UFMA como nos editais de processos seletivos. Ainda assim, devido à grande mistura entre pardos e indígenas na região, há dificuldade de encaixar certas pessoas em um único fenótipo, mas a Universidade observou duas mudanças significativas com o retorno da comissão de heteroidentificação: a diminuição da candidatura de estudantes não pardos, e a proximidade dos candidatos ao perfil de cotistas raciais.

Ao final da entrevista, foi relatado como é o desfecho de um processo de fraude na UFMA: se confirmada a fraude, o ato da matrícula é anulado, e o histórico escolar do aluno é zerado. Se o aluno já concluiu o curso, o encaminhamento sugerido pela comissão é o cancelamento da graduação. No entanto, quem decide sobre o parecer final é a administração superior da UFMA, a qual pode ainda entrar com processo de ressarcimento no Ministério Público da União (MPU) contra o aluno que cursou sem fazer jus ao ingresso pelas cotas.

Na UFSC, por sua vez, após a avaliação dos denunciados por tentativa de fraude, alguns alunos foram expulsos da Universidade. Mas como não é possível negar a entrega do histórico escolar, esses alunos se matricularam em outra

universidade e cursam o período restante, tirando proveito do período que estudaram indevidamente como cotistas.

Já na UnB, as denúncias foram tratadas em bloco, e levadas para o conselho universitário. Essa avaliação culminou pela absolvição de grande parte dos alunos, e, em aproximadamente trinta casos, houve expulsão de estudantes e cassação de diplomas.

O entrevistado da UFRGS relatou ainda uma possível intercorrência originada da lei de cotas: de que há uma migração de estudantes para escola pública, para ingressar como cotistas, pois a pontuação exigida seria mais baixa. Contudo, eles teriam condições de frequentar cursos pré-vestibulares de qualidade, gerando situação de desigualdade em relação aos alunos que não têm recursos financeiros.

Afora o problema de uso indevido das cotas por meio de falsa autodeclaração, que vem a ser a falha mais frequente, foram mencionadas ocorrências de racismo, homofobia, xenofobia para com os cotistas, bem como tentativas de fraudes na comprovação de deficiência física e na comprovação de baixa renda (UFSC).

Por fim, transcreve-se trecho de diálogo do Pró-reitor Adjunto de Graduação Adilson Pereira dos Santos, constante no Portal da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, exemplificando as vulnerabilidades da autodeclaração, e a importância da fiscalização por parte das universidades para garantir o efetivo objetivo da política de cotas (grifo inserido):

(...) Pessoas socialmente não lidas (vistas) como negras, e, portanto, que não são alvo do preconceito racial, estavam usufruindo deste benefício. Com isso passou-se a adotar a heteroidentificação como mecanismo de controle social da implementação dessa política pública. **No início, usei fraude com aspas porque há pessoas que se autodeclararam como negras que não necessariamente tentam fraudar (cometer um crime), identificam-se como tal, porém não são socialmente lidas dessa maneira. De tal sorte, a heteroidentificação não é uma peneira para capturar fraudadores, mas sim um mecanismo de controle social, visando a rigidez da política pública e a garantia de que a Lei, no tocante às vagas reservadas para negros, sejam destinadas às pessoas alvo do racismo e preconceito racial na sociedade brasileira.** No início, mencionei que o risco de tentativa de ocupação indevida de vagas não ocorre apenas nas vagas para negros, por isso a UFOP procede à validação em relação a todos os critérios da Lei: procedência escolar, renda, etnia, raça e deficiência. Comissões específicas, capacitadas para tal, analisam cuidadosamente cada candidato (MONTEIRO, 2021).

Por todas as razões expostas, evidenciou-se que os contratempos se concentraram na vertente racial da Lei 12.711/2012, e que a autodeclaração, sozinha,

conforme previsto no texto original, não cumpriu adequadamente a função de selecionar os candidatos destinados às vagas de cotas raciais, principalmente por não existir um critério científico e imparcial que determinasse a raça de uma pessoa. Essa indefinição propiciou a ocorrência de abusos e pode ter causado distorções na seleção do público-alvo da política pública, com riscos de não contemplar com a vaga o público elegível para o programa.

A matéria mostrou-se mais complexa do que parece, conforme narrado nos excertos de entrevistas, dado que a ausência de critério que defina raça ou cor de uma pessoa se sobrepôs ao entendimento do indivíduo como pertencente a uma etnia/ancestralidade, ocasionando conflitos que, em tese, seriam não intencionais, mas que podem prejudicar a execução da política pública de cotas.

As Ifes tiveram então que se tornar protagonistas na resolução dessas questões, diante da carência de comandos na Lei 12.711/2012. Muitas delas retomaram o uso das comissões de heteroidentificação, embora não exigidas pela Lei de Cotas, e criaram critérios próprios de julgamento.

3.2.1. Seminário “Os dez anos da lei de cotas nas universidades federais: construindo o futuro”

A capacitação promovida pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no formato “Educação à Distância”, transmitida pelo canal do Departamento de Educação e Desenvolvimento Social – DED/UFRGS no *facebook* (UFRGS, 2021a), abordou temáticas envolvendo a Lei de Cotas que geraram aprendizados, no decorrer dos dez anos de execução da Lei, passíveis de serem utilizados em futura revisão do normativo, resumidos a seguir.

Do primeiro encontro, em 10/8/2021, que abordou o protagonismo dos movimentos sociais, a fala de Frei Davi (Educafro) destacou que só seria possível alterar a lei depois que o MEC realizasse pesquisa nacional, fornecendo subsídios para a tomada de decisão (UFRGS, 2021b, a partir de 1h14min).

No encontro que tratou de pessoas com deficiência, ocorrido em 17/8/2021, foram debatidos casos de outras formas de tentativa de fraude, como por exemplo candidato que trouxe um único laudo médico com diagnóstico de autismo, emitido na véspera da apresentação na comissão avaliadora, sem nenhum outro documento que atestasse o acompanhamento que a pessoa possa ter recebido ao longo da vida.

Nesses casos, as universidades participantes afirmaram se cercar de sistemas com os dados dos candidatos a serem avaliados, além de protocolos criados para esse fim específico (UFRGS, 2021c, a partir de 1h11min).

Com referência ao quinto dia de capacitação, em 14/9/2021, foram abordadas situações de pessoas com baixa renda, que muitas vezes enfrentam adversidades variadas para atender a todos os requisitos e fornecer documentos exigidos na portaria MEC 18/2018 (dificuldades para emitir certidões, para se deslocar aos locais necessários, para angariar documentação de todos os familiares envolvidos, etc.).

Em alguns desses casos, as comissões criaram procedimentos de “pendências”, não previstos na portaria, concedendo oportunidades para que os candidatos reúnam toda a documentação possível e consigam comprovar suas condições de cotistas econômicos (UFRGS, 2021d, a partir de 1h10min a 1h26min). As Universidades desejam assim garantir que os que realmente tenham o perfil de baixa renda ingressem e sejam atendidos pelas cotas, não sendo eliminados por formalidades que possam distorcer a realidade e comprometer o objetivo da política.

Os participantes desse quinto encontro acreditam ainda que não se deve considerar apenas o valor absoluto de renda, pois frequentemente uma pessoa que deveria ser cotista acaba sendo deixada de fora por causa de “um real de diferença”. Citam exemplo de valores de hora-extra percebidos; decorrentes de estágio que o candidato fez por tempo certo, para subsidiar o curso pré-vestibular; ou de dinheiro ganho como presente de aniversário, que não são considerados renda fixa do grupo familiar, de acordo com os normativos, mas que compõem o cálculo do limite.

Ainda que o ganho tenha sido **eventual**, esse aluno é impedido de ingressar, caso o limite estabelecido seja excedido. Sugerem então que, além dos valores absolutos das somas dos rendimentos **brutos**, seja avaliada/estudada a situação social da família (grifos acrescidos). Isso se resumiria no pensamento de “tratar os desiguais de forma desigual”, como mencionado anteriormente, para que o verdadeiro fim da política pública seja atingido (UFRGS, 2021d, a partir de 1h55min).

3.3. Soluções possíveis

Evidenciou-se que a falta de fiscalização e de comprovação, que não foram impostas inicialmente pelo normativo norteador da política de cotas, facilitou a ocorrência de desvios nos primeiros anos de vigência da Lei. Foi então que, em abril

de 2018, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria Normativa nº 4/2018, que regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento de vagas reservadas no concursos públicos federais, nos termos da Lei 12.990/2014.

A despeito de a portaria regulamentar a heteroidentificação para concursos públicos federais, as universidades passaram a utilizá-la também, como apoio, formando bancas com cinco pessoas, todas experientes em temáticas raciais, “garantindo que seus membros fossem distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade”. Isso fez com que, desde então, o número de denúncias disparasse (CARVALHO; SOUZA, 2020).

Cumprе salientar que, por oportunidade do julgamento da ADPF 186/DF pelo STF em 2012, a comissão de heteroidentificação já era adotada, tendo sido declarada constitucional (BRASIL, 2012c):

Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional.

Destarte, a solução das comissões de heteroidentificação acabou configurando o retorno de um mecanismo que já havia funcionado no passado, desta vez legitimado e reconhecido, não se confundindo com a investigação de fraudes por denúncias, que pode e deve ocorrer mesmo que o aluno já esteja matriculado. São atuações que se complementam.

Em adição à heteroidentificação, que vem sendo adotada amplamente pelas Ifes, apresentaram-se pelas universidades entrevistadas outros tipos de soluções em face de cada problema enfrentado regionalmente, como a UnB, que criou recentemente a Câmara de Direitos Humanos, responsável, entre outros, pela Política de Cotas. A instituição ressaltou que, caso fosse reativada a comissão de heteroidentificação e verificação, seria necessário mudar os processos seletivos, que são complexos e realizados por terceiros, readaptar os processos internos, dispendendo tempo e recursos. Apesar disso, está considerando reativá-la para o próximo semestre, em 2022.

Neste ponto, surge o questionamento sobre o custo do controle, que não deve ser maior que o eventual benefício dele advindo, segundo o princípio da eficiência. De

acordo com o disposto no art. 14 do Decreto-Lei 200/1967: “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. No caso das cotas, na visão socioeconômica, seria temerário classificar o controle como puramente formal, tendo em vista que ele é previsto nos normativos e que dele depende o sucesso e o aprimoramento da política pública, devendo ser tratado com atenção.

Dando continuidade às soluções propostas por cada Ifes, a representante da UFSC declarou que, na Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade – SAAD, criada em 2016, formou-se um grupo de trabalho (GT) para desenvolver políticas que coibissem o racismo e a desigualdade de gênero, impondo que os alunos transgressores cursassem disciplinas oferecidas pela universidade que corrigissem o comportamento arbitrário, tais como “questões raciais”, “questões de gênero”, etc.

Além de já implementar a política de cotas raciais e sociais desde o ano de 2007, a universidade catarinense mencionou que oferece ação afirmativa adicional, para refugiados e transgêneros, além de vagas suplementares para negros de qualquer curso acadêmico, para indígenas e para quilombolas.

Nos dias atuais, a representante da UFSC declarou que há poucas tentativas de burla ao sistema, e que a comissão é bem treinada para captar irregularidades, mesmo por videoconferência. O manual do candidato também é rigoroso, traz vários requisitos para que o aluno passe pela comissão de verificação (não pode estar vestindo boné, óculos, há regras para apresentação do cabelo, etc).

Na UFMA, uma iniciativa da Defensoria Pública e da OAB resultou na criação de observatório institucional para acompanhar as ações afirmativas e processos de fraude para ingresso por cotas; nos processos de avaliação dos estudantes denunciados, a OAB tem acompanhado como ente observador; e a universidade tem buscado melhorar a qualificação das bancas por meio de cursos e seminários. Atualmente, a comissão verificadora atual conta com trinta pessoas (subdividindo-se em nove bancas).

O coordenador de ações afirmativas da UFRGS, por seu turno, acrescentou que, na região Sul do país, quase todas as Ifes têm Comissão Permanente de Aferição e Verificação – CPVA, havendo também um Fórum Regional sobre ações afirmativas, composto pelas trezes Ifes (as Ifes criadas recentemente não contavam com política

de cotas antes da Lei 12.711/2012, mas a UFRGS já tinha desde 2008, em decorrência da autonomia administrativa das universidades).

Finalizando os exemplos de soluções por parte das Ifes entrevistadas, o representante da UFMG acrescentou que, após tomar conhecimento do voto Ministro Ricardo Levandowsky na ADPF 186-DF/2012, de que as Ifes não precisariam se restringir à autodeclaração, a Universidade passou a utilizar adicionalmente nos seus processos um instrumento chamado “carta consubstanciada”, no qual o candidato pode se autodeclarar negro e falar sobre sua visão de pertencimento étnico-racial, da sua família, da sua herança genética.

A UFMG percebeu então que o número de fraudes diminuiu, mas não cessou, impondo-se a criação de um terceiro mecanismo: a comissão de heteroidentificação, que observa a pessoa em seu fenótipo, sendo formada por cinco pessoas vinculadas à universidade (docentes, técnicos e estudantes, de diferentes pertencimentos étnicos), com a atribuição de responder a seguinte pergunta: “essa pessoa é vítima de racismo?”, pois o que a lei de cotas pretende erradicar é o racismo estrutural. Nessa situação, há possibilidade de recurso, e a banca recursal será composta de cinco pessoas diferentes da composição original.

Com suporte nesse trio de mecanismos (autodeclaração, carta consubstanciada e comissão de heteroidentificação), a UFMG informou que reduziu as tentativas de fraudes no ingresso por cotas.

Ressalta-se que, com as soluções listadas anteriormente, não se pretendeu exaurir as possibilidades de aprimoramentos a serem feitos na Política de Cotas. Ao contrário, buscou-se demonstrar o aprendizado obtido ao longo do período da vigência até os dias atuais, dentro do universo entrevistado.

Reforçando a pluralidade de ideias e alternativas a serem postas em prática, é oportuno reportar o entendimento da Presidente da Comissão de Igualdade Racial da OAB/AM, Carol Amaral, afirmando que, apesar de não haver tipificação na legislação penal, a fraude às cotas pode ser enquadrada no crime de falsidade ideológica previsto no art. 299 do Código Penal, podendo render suspensão da matrícula ou até desligamento da Universidade (PEREIRA, 2020).

Concernente ao controle social, quando questionados sobre onde os cidadãos podem obter informações sobre cotistas, fraudes, julgamento dos processos, dentre outros assuntos correlatos, os representantes das Ifes entrevistadas asseveraram que na maioria das vezes os dados específicos não estão disponíveis em transparência

ativa, mas podem ser solicitados via Lei de Acesso à Informação, ou via ouvidoria da universidade.

Cabe salientar que a política pública de cotas sinaliza necessidade de aprimoramentos no seu desenho de mecanismo, quando analisada sob a ótica da assimetria da informação, caracterizada por uma das partes ter menos conhecimento do problema do que a outra (BUGARIN, 2021). Essa falta de informação pode ocasionar uma seleção adversa, que foi o caso das distorções apontadas quando pessoas que não cumpriam os requisitos da Lei 12.711/2012 ingressavam pelo sistema de reserva de vagas, e indivíduos que de fato faziam jus ao incentivo não eram contemplados. A autodeclaração como único requisito para ingresso por cotas abriu caminho para esses desvios, associada à falta de monitoramento contínuo e efetivo, conforme evidenciado no capítulo.

O acompanhamento adequado da implementação da política permitiria o redesenho dos mecanismos falhos logo que identificados, impedindo que o erro se perpetuasse por tempo indesejado. Esse será o tema do próximo capítulo.

4. O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS E SEUS RESULTADOS PRÁTICOS

No terceiro e último capítulo substantivo deste trabalho, o propósito principal foi analisar de que modo as entidades executoras acompanharam a política de cotas no decorrer do seu curso, bem como se existe documentação apta a subsidiar a revisão prevista na Lei 12.711/2012 para o ano de 2022, por ocasião dos dez anos da vigência.

Neste ponto, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca que “para verificar se o processo de avaliação está sendo executado e contempla os elementos mínimos necessários, o auditor deve buscar evidências de que a política pública é **avaliada periodicamente**” (BRASIL, 2020a).

Quando se trata de avaliação de resultados e impactos da política pública, do ponto de vista do ente fiscalizador, o Referencial assevera que “consiste em verificar **se foram realizadas avaliações e se os resultados destas demonstram o valor público da política e orientam os decisores** acerca da necessidade de sua continuidade, otimização ou extinção” (BRASIL, 2020a) (grifos inseridos).

Dito isso, foram abordados, subsidiariamente, os principais resultados obtidos na execução da Lei de Cotas e a percepção de alguns executores, apesar de o objetivo primordial aqui não ser a avaliação dos efeitos em si, mas sim se ela ocorreu de maneira satisfatória a ponto de apoiar as tomadas de decisão futuras.

De antemão, cabe lembrar da dificuldade de se localizar material probante de um monitoramento centralizado e abrangente da Lei de Cotas, conforme mencionado no capítulo introdutório, não obstante haver avaliações específicas ou segmentadas, pelas próprias universidades e por entidades relacionadas ao ensino superior.

Sobre o assunto, Secchi, Coelho e Pires (2019) observam que as avaliações completas e significativas são difíceis de realizar, e esbarram em dificuldades como custo (produzir e manter constantemente dados atualizados requer esforços organizativos, materiais e humanos) e tempo de maturação da política pública (em média, os efeitos de uma PP são tangíveis apenas dez anos após a implementação), além de sofrer com influências de grupos de interesse, que muitas vezes não estão voltados para o fim em si, mas para uma disputa política. Ainda assim, as avaliações desempenham papel fundamental no ciclo da PP e não podem ser prescindidas.

Assim sendo, para a confecção deste capítulo, a revisão bibliográfica e a análise de conteúdo foram a fonte principal, com foco na etapa da avaliação do ciclo de políticas públicas e no material produzido para este fim pelos atores envolvidos. Foram também utilizadas as informações das entrevistas com os gestores e executores da Política Pública de Cotas (MEC, SNPIR e Ifes).

Valendo-se de análise prioritariamente qualitativa, e secundariamente quantitativa no tocante aos resultados produzidos por órgãos e entidades governamentais e não-governamentais (Inep, MEC, SNPIR, Universidades, Gemaa, etc.), foi possível chegar às conclusões que seguem.

4.1. As etapas de monitoramento e avaliação dentro do ciclo de políticas públicas

Como observa Jannuzzi (2016), em seu livro Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais, o sucesso de um programa é a sua extinção. Ou seja, se ele consegue cumprir sua missão institucional, deve desaparecer e ceder espaço para outros temas da agenda política. Na prática, contudo, o sucesso não ocorre de

repente, é conquistado pelo aperfeiçoamento de sucessivas passagens pelo ciclo de formulação e avaliação de programas, e pelas modificações ao longo da existência.

Convém lembrar que os conceitos trazidos pelo autor se referem a programas, que são instrumentos operacionais das políticas públicas. Já a avaliação de políticas públicas em si é uma atividade muito mais ampla, e deve ser realizada em todas as etapas do ciclo de vida do programa.

Destarte, a avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública, considerando a forma de implementação, os efeitos desejados e adversos, os principais *stakeholders*, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados, devendo ser conduzida, preferencialmente, por outros órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública (BRASIL, 2018a).

Por outro lado, os avaliadores, por mais competentes e cuidadosos que sejam na produção de seus achados, não dispõem da legitimidade política e visão estratégica do decisor público. Recomendações decorrentes de avaliações podem implicar necessidade de mais recursos orçamentários ou pessoal técnico, mudanças na legislação ou na pactuação com outros agentes ou ainda reformulações no desenho operacional da intervenção. As sugestões advindas de uma avaliação precisam ser analisadas em termos de sua viabilidade política e técnica, para não se correr o risco de interromper atividades que atendem a sociedade, ainda que não satisfatoriamente (JANNUZZI, 2020).

Cabe apresentar aqui uma definição clássica de avaliação, como sendo “um processo ou etapa final por que passa ou deve passar uma política pública, de modo a prover a necessária transparência da ação pública”, explicada por Januzzi (2020) da seguinte forma (grifos inseridos):

Segundo o ciclo clássico de políticas, à definição da agenda política se sucederem, em passos sucessivos, a formulação de políticas e programas, a implementação e avaliação dos mesmos (JANN; WEGRICH, 2007). É um modelo elegante, que responde bem à visão racionalista da administração pública, mas que **sugere uma linearidade sequencial e um processamento técnico-político pouco realista** de como demandas públicas induzem e produzem soluções programáticas. Pressupõem uma consensualidade de opiniões pouco factível em contextos democráticos, em que programas estão sob pressão constante de diversos atores

Contudo, em uma perspectiva mais ampla, a avaliação pode ser entendida como “um campo técnico-científico aplicado às políticas públicas para auxiliar a gestão

e o aperfeiçoamento de programas em todas as etapas do Ciclo - formulação, implementação e avaliação” (JANNUZZI, 2020).

Essa concepção mais abrangente, a qual o autor denomina sistêmica, seria considerada preferível para produzir resultados mais precisos, em uma perspectiva interdisciplinar, tendo em vista o contexto amplo e complexo em que operam as políticas públicas (devem ser analisadas conforme o estágio de implementação, da complexidade interna de seus processos, da dinâmica inconstante da conjuntura externa e dos efeitos recíprocos com outras políticas e programas operantes). Nesse entender, a etapa de implementação é a que ocuparia mais tempo do ciclo de vida, devendo migrar para o centro dele, e a avaliação não seria o processo final, seria uma atividade contínua, que agregaria insumos para os aperfeiçoamentos, num processo de retroalimentação (JANNUZZI, 2020).

De acordo com os momentos do ciclo em que ocorrem (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019), as avaliações podem ser classificadas como *ex ante* - quando são anteriores à implementação (análise prescritiva de políticas públicas), *in itinere* - quando ocorrem durante a execução, conhecidas por monitoramento ou avaliação formativa, e *ex post* - quando se dão após a implementação, e nesse caso visam a subsidiar a tomada de decisão sobre a adoção ou expansão da política pública (avaliação somativa) (BRASIL, 2018a).

Destaca-se que o processo avaliativo compreende ainda a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*). Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos, abastecendo o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal, sendo os mais utilizados: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade. Para operacionalizá-los, selecionam-se indicadores (*proxies*) a fim de medir entrada, saída e resultado (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

No ano 2000, o TCU elaborou um manual de técnicas de auditoria, no qual enumera as qualidades de um indicador em um sistema de avaliação (Técnica de Auditoria - indicadores de desempenho e mapa de produtos), que pode auxiliar na construção dos indicadores pelos gestores e avaliadores.

O monitoramento, por seu turno, seria uma das estratégias adotadas para avaliação contínua de políticas e programas ao longo da implementação, e não se dissocia da avaliação, são processos analíticos que se complementam no tempo a fim

de subsidiar o gestor público de informações breves e tempestivas sobre a operação do programa (JANNUZZI, 2016).

O manual de “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* da Casa Civil da Presidência da República – volume 2” (Brasil, 2018) afirma que essa fase tem papel extremamente relevante, e deve ser realizada de forma rotineira, com vistas a retroalimentar o ciclo de ajustes de uma política e o seu plano de gestão de riscos: o monitoramento é realizado pelo órgão responsável pela política pública, e permite identificar, durante a execução, problemas e falhas que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos. É fundamental para a realização de um bom monitoramento que objetivos, insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política tenham sido bem identificados e que haja indicadores para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas.

Januzzi (2016), na intenção de simplificar esse entendimento, compara os indicadores de monitoramento a termômetros que poderiam apontar sinais de “normalidade ou febre” em pontos críticos do desenho operacional, orientando técnicos e gestores a adotarem as decisões mais apropriadas ou contratarem pesquisas de avaliação para investigar o problema (“febre”). A vantagem disso se encontra em avaliar e identificar rapidamente anormalidades na execução das políticas, que podem subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva, garantindo assim a obtenção dos resultados e impactos que eles devem provocar.

A estratégia de monitoramento analítico de uma política, plano ou programa requer a estruturação cuidadosa e “artesanal” de um sistema de informações relevantes, sensíveis e atualizadas periodicamente, segundo a definição inicial do escopo do objeto de interesse: política, plano, agenda estratégica de governo ou programa (JANNUZZI, 2020).

Cabe destacar ao fim dessa seção o entendimento adotado para “impacto” por Januzzi (2020): impactos não são os efeitos mais imediatos - previstos ou não - para o público-alvo do programa com algum grau de vinculação às atividades e produtos. Esses são, na verdade, os resultados. O impacto de um programa depende não apenas de uma boa oferta de produtos e eficácia na resolução da demanda originária do programa, mas de outros condicionantes não plenamente sob controle do gestor.

Neste capítulo, a atenção se voltará para a investigação do processo de avaliação e monitoramento realizados desde o início da vigência da política de cotas,

com a publicação da Lei 12.711/2012 (análise *in itinere*), até o momento presente (análise *ex post*).

A justificativa para este estudo já foi apresentada na introdução, e decorre de alguns fatos motivadores: a revisão do normativo está prevista para agosto de 2022, e pode servir de subsídios para os legisladores; um dos indicadores do plano estratégico do TCU para o período de 2019-2025 é “Taxa líquida de escolarização na educação superior”, afetada pela política de cotas; a autora deste texto faz parte de subunidade responsável pelo acompanhamento e fiscalização das Universidades Federais no TCU (4ª Diretoria Técnica da SecexEducação), motivando a aplicação dos ensinamentos do curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas pela possibilidade de desenvolvimento de ações de controle voltadas à educação superior.

4.2. O monitoramento e a avaliação da Política de Cotas

Em face do exposto na seção anterior, importa rememorar que a Lei 12.711/2012, em seu art. 6º, define que o Ministério da Educação (MEC) e a então Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/SNPIR) são os responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata a Lei (ouvida a Fundação Nacional do Índio - Funai), e, no art. 7º, prevê a revisão do programa, a contar do prazo de dez anos da publicação do normativo.

Concomitantemente, o art. 7º do Decreto 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas, reafirma a necessidade de avaliação anual da execução da política por parte do comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas, que deveria ser composto por (art. 6º): dois membros MEC, a quem caberia a presidência, dois membros da SNPIR e um membro da Funai.

Não obstante o art. 7º da Lei 12.711/2012, que trata da revisão, não impor nem associar a avaliação como uma exigência para sua ocorrência, a existência de referências consistentes em que os poderes Executivo e Legislativo pudessem se fundamentar ao propor qualquer tipo de alteração no normativo propiciaria maior efetividade às mudanças, que decorreriam das reais necessidades dos beneficiários da Lei.

Assim, a fim de tomar conhecimento da avaliação empreendida durante a execução da política pública em análise, e devido à previsão contida no art. 6º da Lei 12.711/2012 quanto ao acompanhamento e avaliação do programa pelos

responsáveis MEC e SNPIR, contatou-se o ministério, por meio da Secretaria de Educação Superior/Sesu, a SNPIR, mediante contato com o Departamento de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais, e algumas universidades que se disponibilizaram a conceder informações.

O MEC foi selecionado por ter a incumbência de presidir o comitê de avaliação anual previsto no Decreto 7.824/2012, e porque a Sesu é a secretaria responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior; a SNPIR, pela responsabilidade de formular, coordenar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade étnico-racial e da proteção dos direitos desses indivíduos, com ênfase nas populações quilombolas, ciganas, população negra e estrangeiros; e as Ifes, por serem as executoras do programa em tempo real, que lidam com as questões práticas da implementação.

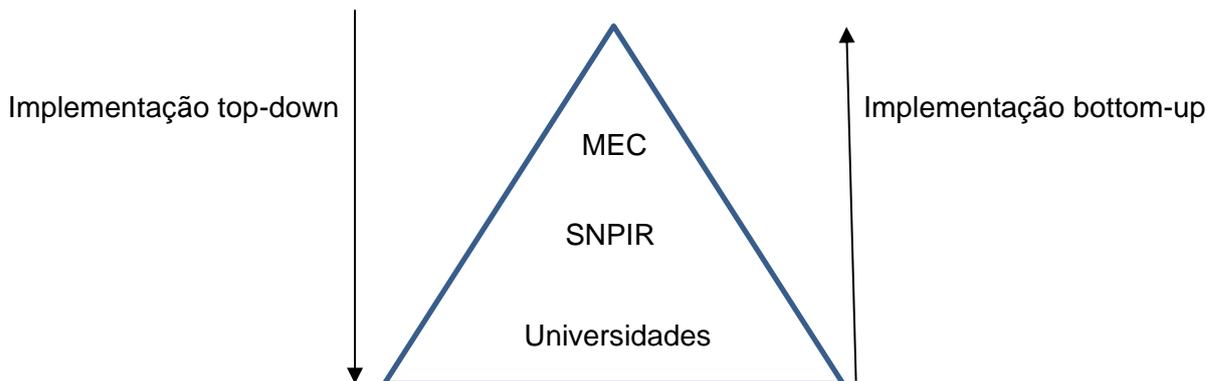
Essa segmentação por atores envolvidos na avaliação tem uma justificativa, que seria o nível de contato com os beneficiários da política pública e o conhecimento prático acumulado no decorrer da execução, e serão mostradas na seguinte sequência: primeiramente as avaliações realizadas pelas universidades entrevistadas nessa pesquisa, enquanto executoras; posteriormente, as ações da SNPIR, como membro do comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas; e por fim, as intervenções do MEC, na figura de presidente do comitê e gerente das políticas de educação superior no país.

Com efeito, ao se analisar a implementação da política do ponto de vista do modelo de implementação, existe a perspectiva de modelo *top-down* (de cima para baixo), caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas, no qual os tomadores de decisão são separados dos implementadores (administração); e o modelo *bottom-up*, caracterizado pela maior liberdade dos burocratas e das redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de PP, no qual o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Esse papel de remodelação não configura um desvirtuamento, mas uma necessidade daquele que depara com os problemas práticos de implementação (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

O modelo piramidal dos níveis de execução no caso ora em estudo seria representado pela figura abaixo, sendo a base da pirâmide o nível mais baixo, onde

são desenvolvidas as atividades práticas envolvendo os sujeitos da ação da política pública; o nível do meio estaria relacionado com o monitoramento e coordenação de ações, e o nível superior envolveria etapas gerenciais, de formulação, avaliação e reestruturação (Figura 3):

Figura 3 – Modelo de implementação da Política de Cotas nas Ifes



Fonte: elaboração própria

Entretanto, segundo LOTTA *et al.*(2019), existem quatro pressupostos já alcançados ou superados por vários estudos sobre implementação de políticas públicas que precisam ser destacados nesse contexto, no qual é complexo avaliar erros e correções decorrentes das análises.

O primeiro é a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores numa cadeia decisória. As políticas públicas possuem diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas, compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas. Assim, **a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê.** E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas” (grifo inserido) (LOTTA *et al.*, 2019).

O segundo pressuposto da literatura de análise de implementação é compreender que processos decisórios são complexos. Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem então apurar o olhar para compreender esses processos

decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores (LOTTA *et al.*, 2019).

O terceiro pressuposto analítico é que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios, e eles podem estar dentro ou fora das organizações, estatais ou não estatais, formais ou informais. As PP são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores. Lotta *et al.* (2019) então asseveram que isso leva a uma questão delicada quando se pensa em processos decisórios de PP: o envolvimento de atores não estatais, que precisam ser incorporados nos modelos analíticos sob pena de se deixar a análise cega a uma questão empírica relevante e muito presente em vários países.

O quarto pressuposto analítico dos estudos é de que há muitos fatores influenciando a implementação de políticas públicas, no qual as regras são apenas um dos elementos para compreendê-la, mas não são suficientes para determinar o que de fato vai acontecer. Por isso a importância de se estudar a implementação entendendo a política como ela acontece, não apenas como as normas prescrevem, mas como os processos ocorrem, olhando para a realidade de forma crítica, e não condenatória (LOTTA *et al.*, 2019).

Isto posto, apresentam-se a seguir os relatos de como os envolvidos por acompanhar a Política de Cotas a avaliaram ou a monitoraram desde a sua criação.

4.2.1. Alguns mecanismos de acompanhamento da Política de Cotas nas universidades entrevistadas

Uma das questões propostas na entrevista realizada com os representantes das cinco Ifes versava sobre os problemas enfrentados na execução da Política de Cotas, e as soluções sugeridas para enfrentá-los, enquanto outra versava sobre o acompanhamento pelo MEC no curso dessa execução. Além de abordarem tais aspectos, quando lhes foi oportunizado opinar sobre o tema, os entrevistados fizeram observações, envolvendo o monitoramento, que merecem ser conhecidas.

O representante da UFRGS referiu que a Coordenadoria de Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas (CAF), instituída em dezembro de 2012, é a responsável pelos processos de avaliação e monitoramento da Política de Cotas, e vem emitindo, desde o ano de 2013, relatório anual de acompanhamento com as

informações relevantes para a avaliação do programa, que estão disponíveis no Repositório Digital LUME da Universidade. Informou ainda que no ano de 2021, o trabalho da CPVA/UFRGS resultou em 112 indeferimentos de matrículas, e que apesar de os mecanismos para redução de irregularidades causarem efeito de constrangimento, as tentativas de fraudes ainda ocorrem, em menor escala.

Compulsando-se alguns desses relatórios da CAF/UFRGS (2016, 2018 e 2019), constatou-se que eles contêm informações sobre avaliações de desempenho das ações afirmativas, diplomação, retenção, evasão, comportamentos acadêmicos, nível socioeconômico dos estudantes, ações de capacitação, proposição de normatizações, tecnologias de gestão relativas à criação de comissões permanentes de verificação da autodeclaração (CPVA) étnico-racial dos candidatos, modalidades de ingresso de cotistas, etc. (BRASIL, 2019, BRASIL, 2018b, BRASIL, 2016c).

Quanto às ações por parte do MEC, o representante da UFRGS declarou que não há instrumento de avaliação e acompanhamento, e que por algumas vezes, o MEC solicitou alguns dados sobre as cotas em gestões anteriores, mas na gestão atual não houve pedidos dessa espécie. Contudo, recebem diversas demandas da ouvidoria a serem respondidas (quantos alunos foram desligados devido a fraudes, qual foi a defesa jurídica utilizada, etc.).

O representante da UnB, por sua vez, ratificou a importância da Política Pública de Cotas e da transformação causada na Universidade no sentido da inclusão. Já o problema inicial do preconceito (de que os cotistas iriam “nivelar por baixo” as notas dos cursos) foi se diluindo no tempo, pois se percebeu que não havia diferença de desempenho, tendo em vista que a lógica de formação de nível superior diverge da de nível médio, ao não levar em conta apenas a inteligência cognitiva do aluno, mas também a emocional, a financeira, o raciocínio, etc.

Quanto aos levantamentos realizados pela UnB, o entrevistado declarou que a Política de Cotas não trouxe repercussão direta no desempenho profissional dos cotistas egressos da universidade, embora não tenha indicado os estudos específicos sobre inserção profissional de estudantes cotistas. Já no tocante ao acompanhamento pelo MEC, informou que o ministério costumava enviar eventualmente formulários para serem preenchidos, questionando se a legislação vinha sendo cumprida, em termos de conformidade, de porcentagens exigidas para ingresso, etc. Há também a alimentação do sistema do MEC para a produção do Censo da Educação Superior, porém apenas em relação a quantidade de cotistas.

Mas no geral, percebe que são mais demandados pelos órgãos de controle do que pelo Ministério. Finalizou declarando que caberia sistematizar o registro de dados sobre o acompanhamento da execução da Lei 12.711/2012.

No que concerne à UFMA, o Coordenador de Políticas de Ações Afirmativas esclareceu que não contaram com acompanhamento por parte do MEC ao longo da aplicação da lei.

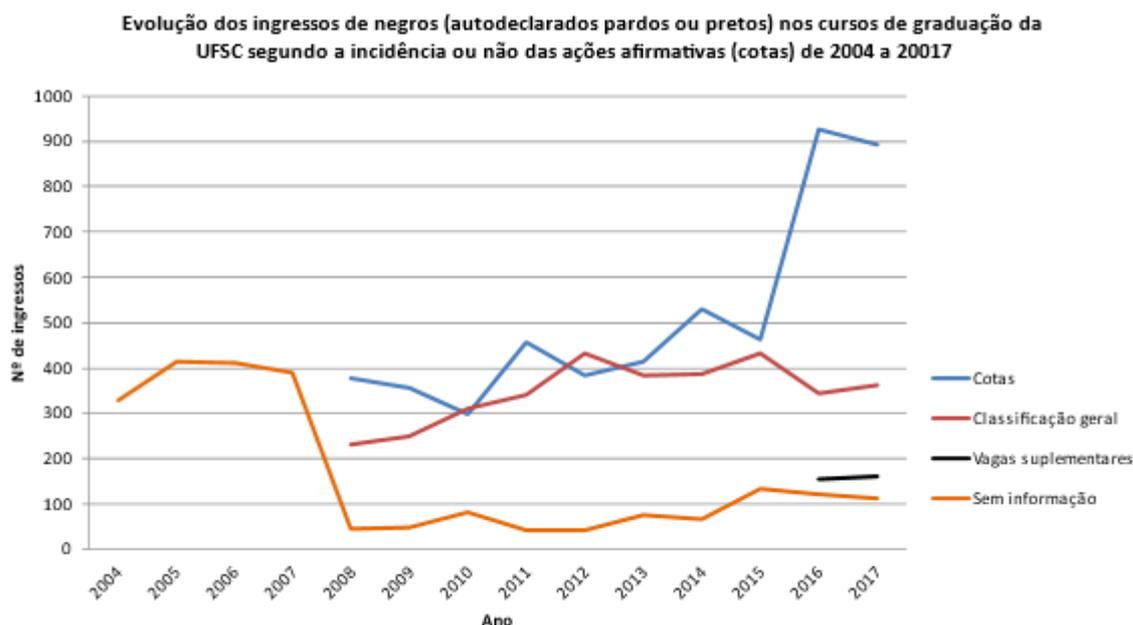
Por outro lado, informou que no ano de 2021 foi instituída uma Coordenação de Ações Afirmativas, com núcleos, professores, projetos, etc., creditando o avanço da política pública de cotas na UFMA às intervenções desses núcleos e dos movimentos sociais negros do Estado. Segundo o representante, a Coordenação de AA está se organizando para dispor de informações sobre os cotistas que concluíram os cursos da Universidade.

A UFMG, por sua vez, quando questionada sobre a ocorrência ou não de acompanhamento por parte do MEC, declarou que o órgão acompanha a execução do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), por meio de informações anuais prestadas. E quanto às avaliações internas, realizadas pela Universidade, esclareceu que são disponibilizadas nos relatórios da Diretoria de Estatísticas da Prograd/UFMG. Destacou ainda, como políticas importantes de ação afirmativa que se interligam, o Pnaes, o Sisu (com base no Enem) e a Lei 12.711/2012. Para lidar com essas ações afirmativas, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis-PRAE foi criada, em 2014, ao mesmo tempo em que a Pró-Reitoria de Graduação (Prograd) realizou o estudo do impacto das AA na mudança do perfil dos estudantes da UFMG, concluindo que houve uma reconfiguração do corpo discente, com mais de 54% dos alunos se autodeclarando PPI.

A representante da UFSC, por fim, informou que de 2016 a 2018 contavam com certo tipo de apoio do MEC para as políticas de indígenas (bolsa permanência) e de PCD (Projeto Incluir, que foi descontinuado), mas atualmente, têm pouco contato com o Ministério.

Quanto ao acompanhamento despendido à Política de Cotas pela Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade (SAAD) da UFSC, consultando-se a página dessa secretaria localizou-se, na subseção Dados, gráficos que informam a evolução dos ingressos de cotistas, conforme exemplificado na Gráfico 7.

Gráfico 7 – Evolução dos ingressos de negros nos cursos de graduação da UFSC segundo a incidência ou não das ações afirmativas (cotas) de 2004 a 2007.



Fonte: SAAD/UFSC (2021)

Ante as respostas dos entrevistados relativamente aos aspectos de monitoramento da Política Pública de Cotas, conclui-se que existem diversas linhas de ação visando contornar os entraves enumerados, em que se sobressaiu o acompanhamento dos ingressos anuais de cotistas pelas Coordenações de Ações Afirmativas, de forma particular a cada universidade, sem uniformização ou coordenação por um órgão central, nem a utilização de parâmetros ou indicadores para medir a evolução dos quantitativos. Foi ressaltada a importância de se sistematizar os registros de dados sobre o acompanhamento da execução, o que propiciaria controle governamental e social.

4.2.2. Ações da SNPIR relativas ao acompanhamento da Lei de Cotas

A SNPIR, quando demandada sobre o monitoramento e as atividades do Comitê previsto no Decreto 7.824/2012, remeteu o relatório da “Pesquisa de Levantamento de Informações sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil”, elaborada pela Escola Nacional de

Administração Pública – Enap e pela UnB, no ano de 2021, com recursos advindos da SNPIR, além de um documento-síntese do mesmo assunto.

A pesquisa consistiu no levantamento de dados sobre a adesão da Lei 12.711/2012, sobre os meios de divulgação e armazenamento de informações referentes a políticas de cotas e sobre as ações de acompanhamento e avaliação da Lei que as Instituições de Ensino Superior realizaram nos últimos 7 anos (2012 a 2019), constatando ao fim que a maioria dos respondentes (66 dentre as 96 instituições contatadas) aderiu à Lei de Cotas desde a sua vigência, incluídos aí não apenas as universidades, mas também os institutos federais (BRASIL, 2021a).

Ainda que o universo dessa pesquisa seja mais amplo que o do presente texto (lfes mais institutos federais), considerou-se pertinente analisar o resultado para se perceber como a SNPIR vem monitorando os avanços da Lei no tocante à inclusão racial.

O documento-síntese explica que não foi possível realizar uma avaliação da PP de Cotas devido ao tamanho do universo que deveria ser explorado, e também pelo fato de que a adesão de cada instituição à norma se deu de modo variável ao longo do tempo (gradativamente). Assim, optaram por diagnosticar a implantação das cotas sociais e raciais de modo qualitativo, bem como levantar possíveis elementos para uma futura avaliação nacional (BRASIL, 2021a, p. 10).

As principais constatações da pesquisa foram: quanto ao acompanhamento e avaliação da implementação da Lei pelas instituições, 51% declararam que produziram políticas específicas, com base na Lei, destacando-se as de assistência estudantil; comissões de heteroidentificação; políticas de cotas voltadas para públicos diversos; núcleos de acompanhamento da Política de Cotas, e núcleos de atendimento a pessoas com deficiência (BRASIL, 2021b).

No tocante ao monitoramento da implementação da Lei 12.711/2012, os pesquisadores da Enap e da UnB constataram que 44 dentre as 66 instituições respondentes executam essa ação, usando como ferramentas para tal fim a criação de Comissões, Núcleos e Programas específicos e a criação de Comissões de Heteroidentificação (BRASIL, 2021b).

Com fundamento nas respostas obtidas pelas instituições consultadas, a equipe de pesquisa da SNPIR elencou algumas possibilidades de aprimoramento da Lei 12.711/2012, extraindo-se abaixo as mais relevantes para o tema deste trabalho (BRASIL, 2021b):

1) criação das comissões de monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelas instituições de ensino desde os processos seletivos para ingresso às ações visando à permanência dos estudantes e conclusão dos cursos;

2) regulamentação de Comissões de Heteroidentificação com objetivo de garantir o ingresso do real público-alvo, estudantes cotistas, assim como a preparação e qualificação dos membros participantes sobre as políticas de ações afirmativas voltadas à inclusão destes no ensino superior;

3) ampliação das cotas universitárias para os cursos de pós-graduação, para dar continuidade aos estudos;

4) democratização das estratégias desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior, para que ocorram momentos de troca de experiências em prol do aprimoramento dessas metodologias;

5) proposta de clareza na divulgação das informações sobre a Lei de Cotas e o sistema adotado pelas instituições de ensino superior, por meio de fóruns, seminários e troca de experiências entre as universidades e institutos federais;

6) ampliação dos incentivos voltados à assistência estudantil, como bolsas de pesquisa, extensão, moradia, alimentação, saúde e recursos didáticos/materiais necessários, na perspectiva da promoção da igualdade de oportunidades para todos os estudantes das Ifes.

7) realização de avaliação institucional sobre as políticas afirmativas desenvolvidas, bem como aprimoramento de instrumentos avaliativos em larga escala direcionados a essas políticas nas instituições de ensino superior;

8) construção de um banco de boas práticas para que as IES possam divulgar em nível federal as ações que desenvolvem em relação a políticas específicas da instituição. Sugere-se, como exemplo, a criação de banco de dados unificado, inclusive, para pesquisa da comunidade escolar e da sociedade em geral.

Diante do resultado da pesquisa empreendida pela SNPIR, Enap e UnB, no ano de 2021, confirmou-se o que já havia sido declarado no presente estudo: a avaliação anual da implementação da política de cotas prevista no art. 6º do Decreto 7.824/2012 não foi concretizada da maneira determinada.

Em termos práticos, o estudo publicado pela SNPIR apresentou um conjunto de informações que poderão auxiliar em avaliação futura: dados de como foi feito o acompanhamento e avaliação da Lei pelas instituições de ensino superior, mecanismos como adoção de políticas de assistência estudantil, criação de

comissões de heteroidentificação, criação de núcleos de atendimento a pessoas com deficiência, entre outros, foram trazidos como exemplos de soluções adotadas pelas lfes e institutos federais, sem, contudo, ter sido mostrada comparação, evolução ou alteração no cenário da política pública.

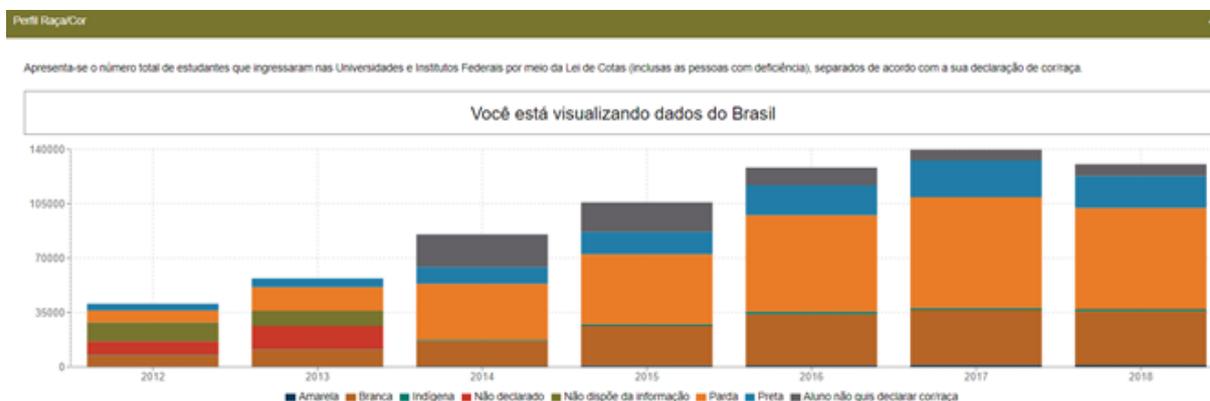
Supletivamente, a Secretaria declarou que vem empreendendo reuniões com o MEC e a Funai, e que o governo federal está reativando o processo para monitoramento da Lei de Cotas. Está também disponível uma versão do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-raciais – Simope (não homologada) para consulta na internet, reunindo dados e indicadores que possibilitam a análise e o monitoramento das PP que incidem sobre a população negra e sobre os povos e comunidades tradicionais.

O acesso ao sistema mostrou que existe uma seção específica para monitoramento de cotas, que traz abas sobre “Desistência de curso”, “Concluintes”, “Acessibilidade pelas cotas”, “Ingresso” e “Apoio social”. A apresentação do sistema na página é a seguinte:

As abas deste módulo se subdividem em sessões para apresentação dos dados. As sessões Turno, Sexo, Curso e Instituição de Ensino viabilizam análises com recorte étnico-racial e, por isso, abarcam as informações relativas aos estudantes cotistas pretos, pardos e indígenas, com ou sem deficiência, e excluem as que dizem respeito aos brancos e amarelos. Para uma visão global das vagas ocupadas por todos os segmentos de estudantes cotistas previstos pela Lei nº 12.711/2012, deve-se acessar as informações da sessão Perfil Raça/Cor de cada uma das abas do módulo.

O gráfico 8 mostra o exemplo de resultado de uma das consultas disponíveis no Simope, relativa à opção “Ingresso”, por perfil de raça/cor.

Gráfico 8 – Número total de estudantes que ingressaram nas Universidades e Institutos Federais por meio da Lei de Cotas (inclusas as pessoas com deficiência), separados de acordo com a sua declaração de cor/raça.



Fonte: Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-raciais (SNPIR, 2022)

Embora o monitoramento previsto nos normativos não tenha ocorrido integralmente e com a periodicidade estipulada, a SNPIR narrou estar ciente do seu papel para a melhoria da Política de Cotas.

4.2.3. Ações do MEC relativas ao monitoramento da Lei de Cotas

Consoante mencionado no início desta seção, o MEC tem a incumbência de presidir o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Ifes, segundo o art. 6º do Decreto 7.824/2012, além de fornecer o suporte técnico e administrativo necessário à execução dos trabalhos e ao funcionamento do Comitê.

Destarte, foi o primeiro órgão a ser contatado, por meio da Sesu. O encontro virtual, ocorrido em 26/8/2021, serviu para oportunizar o questionamento sobre a situação do monitoramento anual e da avaliação da Lei de Cotas, conforme os ditames legais, sobre a existência de relatórios confeccionados nesse período de vigência da Lei e sobre a participação do MEC na revisão do normativo.

De forma resumida, os integrantes da Sesu relataram que não houve acompanhamento anual por parte do MEC até o ano de 2018. Somente a partir daquele ano é que começaram a se reunir para debater o tema; ressaltaram também que foi designada recentemente nova composição para o comitê previsto no Decreto 7.824/2012, que deve seguir acompanhando a execução da PP doravante; informaram que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos realiza

algum acompanhamento, mas não souberam precisar de que maneira; declararam entender que não existe uma determinação explícita para que atuem na revisão da Lei 12.711/2012, mas sabem que o acompanhamento deveria ter ocorrido; e por fim, disseram não possuir dados estatísticos centralizados, mas que é possível obter informações sobre esse acompanhamento em outras entidades, tais como Inep, universidades, e órgãos de pesquisa em geral.

Posteriormente, quando solicitada a fornecer informações sobre o resultado do monitoramento, tais como os relatórios do comitê, os indicadores que mediram o impacto da política de cotas, dentre outros (as questões estão listadas no Apêndice B), a equipe do MEC informou que não possuía material significativo acerca do tema para enviar, conquanto já tenha empreendido algumas reuniões para definir como será realizado o acompanhamento pelo comitê.

O MEC finalizou o contato remetendo apresentação do pesquisador do Inep, Adriano Senkevics, sobre “A política de cotas nas instituições federais de educação superior”, que analisou o perfil socioeconômico e racial dos ingressantes das Ifes entre 2012 e 2016, cujo artigo que deu origem à referida apresentação será comentado abaixo.

Primeiramente, cabe destacar que o Inep é uma autarquia vinculada ao MEC, que tem por missão produzir conhecimento científico e informações oficiais para o aprimoramento das políticas públicas educacionais, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do país, sendo referência nacional e internacional nas suas três áreas de atuação: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais.

A referida apresentação do pesquisador do Inep (SENKEVICS; MELLO, 2021), derivou do artigo “O perfil de discentes das universidades mudou após a Lei de Cotas?” (SENKEVICS; MELLO, 2019), e pode ser encontrada no canal do Youtube do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), a partir do minuto 24, referente ao evento que foi ao ar em 23/8/2021, denominado “Live Gemaa | Mesa 3 | As cotas para além da UERJ” (Gemaa, 2021).

O objetivo da pesquisa de Senkevics e Mello (2019) foi fornecer insumos para o processo de monitoramento e avaliação da Lei de Cotas, por meio da investigação de mudanças no perfil socioeconômico e racial dos ingressantes das Ifes entre 2012

e 2016, com ênfase nas diferenças de concorrência dos cursos. Usando bases de dados do Censo da Educação Superior (2012-2016) e do Enem (2011-2015), eles pesquisaram 104 instituições federais vinculadas ao MEC (Ifes e institutos federais), construindo uma base de dados própria unificada pelos CPFs dos ingressantes.

A resposta para a pergunta-título do artigo – O perfil discente das Ifes mudou após a Lei de Cotas? – pode ser resumida abaixo (SENKEVICS; MELLO, 2021):

- a) a participação de ingressantes oriundos da rede pública aumentou de 55,4 para 63,6% entre 2012 e 2016, com substanciais acréscimos para estudantes PPI (de 27,7 para 38,4%).
- b) Esses incrementos aconteceram para quase todas as instituições, em particular para aquelas que partiam de patamares de inclusão social mais baixos;
- b) Maiores alterações aconteceram nos cursos mais concorridos, medidos pela razão candidato/vaga;
- c) O critério de renda familiar parece ter sido o menos efetivo dos três.
- d) Apesar do aumento da participação das categorias contempladas pela legislação em tela, tais grupos demográficos ainda se encontram sub-representados nas Ifes, quando comparados à sua participação na população brasileira.

Isto posto, um dos principais achados aponta que houve aumento, entre 2012 e 2016, da participação de todos os grupos contemplados pela Lei de Cotas nas Ifes, destacando-se como mais beneficiado o grupo de PPI oriundos de escolas públicas. Os pesquisadores observaram que esses incrementos aconteceram para a maioria absoluta das instituições, em particular para aquelas mais concorridas e que partiam de patamares de inclusão social mais baixos; por outro lado, algumas das Ifes pareceram ter sido penalizadas pelas ações afirmativas e tornaram-se menos inclusivas que em 2012 (Live Gemaa min. 32-35) (SENKEVICS; MELLO, 2019).

Uma das hipóteses aventadas na pesquisa para a diminuição da inclusão poderia ser que as políticas já adotadas por algumas Ifes antes da publicação da Lei de Cotas fossem mais abrangentes (o que deve ser analisado com olhar muito atencioso); outra hipótese seria ocorrência de possíveis vieses na implantação da Lei via Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Outro achado significativo foi o aumento dos estudantes de baixa renda (rendimento familiar *per capita* menor que 1,5 salário-mínimo) de forma análoga ao aumento de ingressantes de faixas superiores de renda, talvez devido a um critério muito abrangente desse parâmetro, sinalizando uma oportunidade de revisão. Apesar dessa elevação da participação de indivíduos mais pobres, tais grupos demográficos

ainda se encontram sub representados nas Ifes, quando comparados à sua representação na população brasileira, indicando também necessidade de novas políticas para a ampliação da equidade no acesso ao ensino superior público no Brasil (SENKEVICS; MELLO, 2019).

No que tange ao atingimento de metas legais, questionado por um participante da apresentação Live Gemaa, Senkevics lembrou que se está lidando com dados sujeitos a erros nesse tipo de pesquisa, e apesar de o Enem representar boa parcela de quem ingressa nas universidades federais, não é a única via de ingresso (há estudantes que ingressam por meio de processos seletivos específicos). Assim, não é possível ter informação dos três critérios (renda, raça-etnia, origem - escola pública/privada) da lei de cotas para todos os ingressantes de todos os cursos.

Assim, quando se vislumbra um agregado de informações, esses erros passam despercebidos, porque os dados são representativos. Contudo, quando se começa a granularizar os dados, os problemas de medidas têm proporções maiores (Live Gemaa 1h05min). Por isso, a questão principal não é se a lei está sendo obedecida, mas sim se há outros reverses impedindo seu aproveitamento total.

Consoante Senkevics e Melo (2019), não há um estudo em nível nacional, mas apenas em universidades específicas, e a legislação sobre as cotas carece de mecanismos que possibilitem seu monitoramento e avaliação. Desafios de ordem política, técnica e metodológica impuseram empecilhos ao processo de acompanhamento da execução, dos resultados e dos impactos da política pública sobre o público-alvo, em âmbito nacional. Ainda de acordo com o pesquisador, pouco se sabe acerca da eficácia e efetividade da referida política de inclusão de estudantes em instituições federais de ensino.

Impende notar que o percentual de estudantes de escola pública de baixa renda supera, em muito, a o percentual reservado de 25%, previsto na Lei (SENKEVICS; MELLO, 2019). Contudo, estudantes oriundos do ensino médio em escolas e institutos federais, escolas estaduais técnicas de alta qualidade ou escolas militares apresentam grande vantagem em relação aos de escolas estaduais, que constituem a maior parte das instituições de ensino médio (Live Gemaa 1h07min), indicando necessidade de se pensar nas barreiras do ensino médio no momento de tratar as políticas públicas educacionais.

Tal problemática havia sido reforçada durante a entrevista com o representante da UFMG, o qual declarou que os estudantes cotistas provêm de todas as esferas; no

entanto, os Centros/Institutos Federais de Educação Tecnológica, que têm carreiras docentes mais atrativas e melhor formação dos professores, propiciam um ensino de melhor qualidade aos alunos. Estas escolas deveriam então ser colocadas como referência para as outras escolas públicas (elas deveriam ser a regra, e não a exceção, e todos os estudantes deveriam usufruir desse ensino de melhor nível). Alunos desses institutos conseguem acesso a cursos de maior dificuldade e concorrência, como medicina e engenharia. E alunos cotistas municipais e estaduais acabam por ocupar cursos menos concorridos.

Senkevics e Mello (2019) finalizam com questões que julgam necessitar de resoluções para que se tenha boa percepção do alcance da Lei de Cotas na democratização do acesso ao ensino superior:

- 1) É preciso investigar quais foram os principais beneficiários da reserva de vagas destinada à rede pública; existem indícios de que as cotas, por não diferenciarem as distintas categorias administrativas das escolas públicas de origem, possam estar beneficiando egressos de escolas técnicas estaduais e federais, as quais tradicionalmente realizam exames de admissão e atraem estudantes de maior nível socioeconômico;
- 2) É necessário repensar o critério de reserva de vagas baseado na renda familiar mensal, pois este tem sido pouco efetivo em alterar o perfil dos ingressantes, por ser excessivamente abrangente;
- 3) Ainda não se sabe como os distintos cursos de graduação, marcados por uma forte estratificação horizontal em função da seletividade de ingresso e do retorno econômico após a conclusão, têm respondido à reserva de vagas e como um conjunto de critérios homogêneos para todos os beneficiários pode ter efeitos diferenciados a depender da área de conhecimento, concorrência, prestígio social, etc;
- 4) É preciso envidar esforços para compreender o impacto da reserva de vagas sobre o desempenho acadêmico dos estudantes. (...) Procurando entender essas conclusões à luz dos nossos achados, é possível inferir que, por mais que a reserva de vagas tenha diversificado o perfil dos ingressantes das Ifes, o corpo discente em nível superior ainda tem sido intensamente selecionado – se, por um lado, essa constatação nos assegura que as universidades têm avançado em equidade sem comprometer a excelência, por outro lado nos indica o quanto o sistema de ensino superior no Brasil deve avançar para tornar-se realmente inclusivo, cuja meta envolverá a qualificação dos egressos da educação básica (SENKEVICS; MELLO, 2019, pag. 22).

O artigo foi concluído lançando-se uma projeção para o futuro, que espera dar continuidade ao estudo por meio do acompanhamento da política de cotas, com análise contínua do perfil discente das Ifes, na perspectiva de colaborar para a geração de insumos que supram parte da lacuna existente quanto ao monitoramento e à avaliação da Lei n. 12.711/2012, destacando que:

Um programa nacional de reserva de vagas de tamanha envergadura não pode passar despercebido e, em conjunto com análises específicas em âmbito institucional, necessita ser investigado com abrangência nacional e regional, com o intuito de subsidiar o acompanhamento da execução, dos resultados e dos impactos de tal legislação, bem como sua eventual reformulação visando a potencializar os objetivos esperados (SENKEVICS; MELLO, 2019, pag. 23).

Juntamente com o artigo analisado acima (O perfil de discentes das universidades mudou após a Lei de Cotas?, de 2019), outro documento produzido pelo pesquisador do Inep, Adriano Senkevics, em parceria com Úrsula Mello, “Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas”, de 2018, embasou as conclusões apresentadas nessa seção.

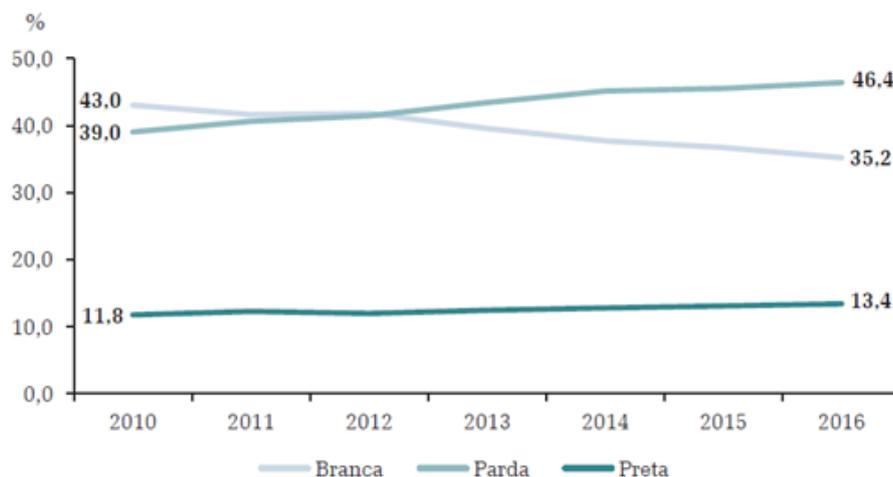
Nele, os pesquisadores apresentaram um cenário crítico sobre as fontes de dados e os indicadores que permitem à sociedade acompanhar a execução e os resultados da Lei nº 12.711/2012. Para tanto, analisaram bases de dados de órgãos produtores de estatísticas oficiais como o IBGE, o Inep e o MEC, além dos relatórios de pesquisa da Andifes, procurando investigar suas potencialidades e limitações.

Questões do tipo: Como a lei foi implantada em cada uma das Ifes brasileiras? Quão adequados são seus critérios diante das heterogeneidades e desigualdades regionais? Quais são as consequências da reserva de vagas para a alteração do perfil do campus brasileiro? Que mudanças seriam desejáveis? permanecem sem resposta, corroborando o argumento de que, a despeito de sua importância, a Lei de Cotas segue com poucos estudos de monitoramento e avaliação, ao menos em nível nacional (SENKEVICS; MELLO, 2018).

Neste artigo, Senkevics e Mello (2018) destacam importantes fontes de pesquisa para a avaliação da Política Pública de Cotas, que se complementam entre si e deveriam ter seus dados cruzados para melhor aproveitamento e abrangência, tais como:

- a) Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, que permite obter estatísticas anuais de toda a população brasileira;
- b) Censo Demográfico, que tem a restrição em relação à Pnad de ser realizado a cada dez anos, mas tem a vantagem de apresentar informações sobre o curso frequentado no ensino superior, possibilitando analisar a participação dos grupos nos diferentes cursos;
- c) Dados educacionais do Inep:

- a. o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, que além de se configurar como um instrumento de seleção de candidatos para o nível superior público, coleta informações relativas às circunstâncias socioeconômicas e educacionais dos participantes por meio de questionários. Uma observação relevante é a de que o quesito cor/raça passou a ser preenchido por quase a totalidade dos candidatos desde o momento em que se implantou o sistema de inscrição eletrônico. O gráfico 9 ilustra o crescimento da presença de pretos e pardos inscritos no exame;
- b. Censo da Educação Superior – Censup é uma pesquisa realizada anualmente pelo Inep, cujos dados são coletados com base nos registros administrativos de todas as instituições de educação superior por intermédio de um sistema eletrônico, preenchido por um profissional indicado pela respectiva instituição. Seu preenchimento é obrigatório há pelo menos três décadas;
- d) Dados administrativos do Sisu/MEC, que contêm informações sobre as vagas ofertadas em cada instituição de ensino superior pública participante do processo de admissão centralizado, por curso, turno, local de oferta e modalidade de concorrência;
- e) Relatórios de pesquisa da Andifes, que apesar do valor dos apontamentos, traz como limitações não abranger todas as Ifes e não ter periodicidade, dificultando o monitoramento contínuo da política pública.

Gráfico 9 - Percentual de inscritos no Enem, por cor/raça – Brasil – 2010-2016

Fonte: Senkevics e Mello (2018)

A respeito dos dados do Inep, Senkevics e Mello (2018) salientam que informações como raça e renda familiar dos inscritos no Enem fornecem subsídios relevantes para aferir a demanda pela educação superior, assim como o perfil dos egressos e concluintes do ensino médio, mas existem limitações sobre a totalidade dos candidatos, visto que há instituições que têm seus processos seletivos próprios, além de não informar se o ingresso se deu mediante cotas ou não, nos dados do Censo da Educação Superior.

Em contraposição, os autores corroboram que o Censup oferece uma base de dados abundante para o acompanhamento da Lei de Cotas:

A despeito da relevância das demais fontes de dados, nenhuma delas contém informações censitárias sobre cada um dos estudantes matriculados em cada um dos cursos de graduação de todas as instituições pelo país, o que nos permitiria seguir longitudinalmente a trajetória dos ingressantes, desagregando tais informações por instituição, curso e turno, em nível nacional. Em suma, nenhum levantamento de dados é tão rico para o monitoramento da referida legislação quanto o CES.

Em face desse exame realizado sobre o panorama das fontes de dados e indicadores para o monitoramento e a avaliação da Lei de Cotas, Senkevics e Mello (2018) concluíram que, mesmo o Estado brasileiro não dispondo, na atualidade, de ferramentas devidamente consolidadas para o acompanhamento, em nível nacional, da execução e dos resultados do sistema de reserva de vagas sobre as Ifes, há mecanismos que podem ser mobilizados para cobrir essas lacunas e conferir mais eficácia ao processo de acompanhamento da política em exame.

Os autores chegaram também à conclusão introduzida no início deste texto, de que há diversas pesquisas acadêmicas que se debruçam sobre a aplicação da lei federal em contextos institucionais ou regionais, ao mesmo tempo em que há um número menor de pesquisas visando mapear panoramas nacionais, que esbarram nos obstáculos por eles expostos, quanto ao material de pesquisa disponível.

4.2.4. Acompanhamento da Política de Cotas nas Ifes por entidades externas ao governo

Conforme mencionado anteriormente, outras entidades e órgãos, além dos previstos no normativo correlato, acompanharam, à sua maneira, a execução e os resultados da política de inclusão social e racial nas universidades federais, tais como Fonaprace, Andifes, coletivos de ações afirmativas, dentre outros.

Esta subseção dará atenção aos levantamentos realizados pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – Gemaa, criado com objetivo de produzir estudos sobre políticas de ação afirmativa que começaram a ser implantadas no Brasil a partir do início da década de 2010, pois havia escassez de subsídios dessa natureza na academia e no debate público. O grupo tem sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ.

Os levantamentos do Gemaa sobre políticas de AA para alunos de graduação de universidades públicas interessam a este estudo porque se aproximam do previsto na Lei de Cotas, sendo realizados anualmente, de forma periódica e contínua, medindo as mudanças no perfil dos estudantes e apontando alterações necessárias no normativo que orienta a política pública.

Ademais, o Gemaa coordena o Consórcio de Acompanhamento de Ação Afirmativa 2022 (CAA22), que é uma articulação de núcleos de pesquisa unidos para produzir dados e análises sobre a política de cotas no ensino superior brasileiro, que visa a sistematizar o conhecimento acadêmico acumulado sobre as conquistas e desafios da política a partir da bibliografia especializada e de estudos de caso, quantitativos e qualitativos, de universidades distintas (Gemaa, 2022a).

Há declaração na página do Gemaa na internet de que a entidade vem acompanhando periodicamente as políticas de ação afirmativa no sistema federal de educação superior desde sua implantação, avaliando inclusive o impacto da aplicação da Lei 12.711/2012. Existe intenção de continuidade nesse trabalho, com

incorporação de novos dados à pesquisa e exame do perfil de inclusão das políticas em funcionamento. Destacam-se os levantamentos listados abaixo, dos quais derivaram diversas publicações (Gemaa, 2022b):

- a) A Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro (2011);
- b) O Impacto da Lei nº 12.711 sobre as Universidades Federais (2013);
- c) Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2018);
- d) Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2015);
- e) Evolução da Lei nº 12.711 nas Universidades Federais (2016);
- f) Evolução da Lei nº 12.711 nas Universidades Federais (2003-2017);
- g) Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2019);
- h) Políticas de Ação Afirmativa para quilombolas nas Universidades Públicas (2019);
- i) Ações Afirmativas nos Programas de Pós-Graduação Acadêmicos de Universidades Públicas; e
- j) Evolução Temporal e Impacto da Lei nº 12.711 sobre as Universidades Federais (2014).

O levantamento do Gemaa publicado em 2021 acompanhou a Política de Cotas de 2013 até o ano de 2019. Ele se utilizou de coleta de dados de documentos oriundos das universidades (manuais de candidatos, editais, termos de adesão ao Sisu, resoluções universitárias, matérias jornalísticas, etc.) disponíveis nos sites das instituições, e quando não disponíveis, solicitados por contato direto ou pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

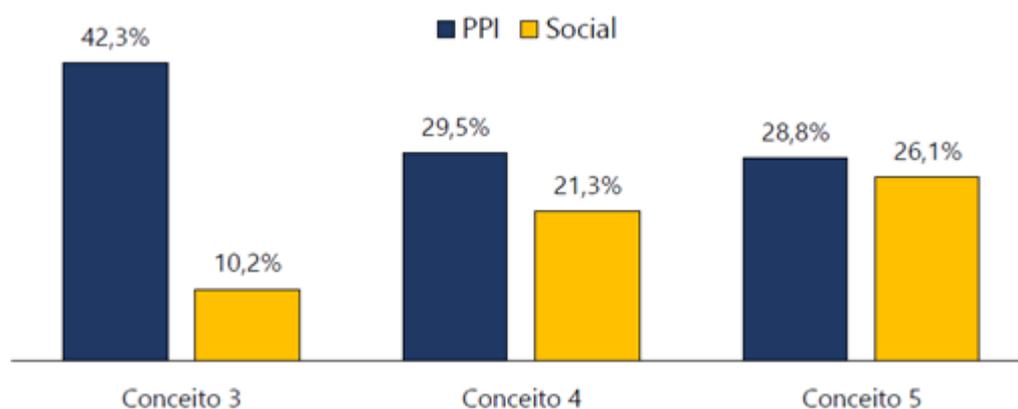
Outrossim, o Gemaa desenvolveu o Índice de Inclusão Racial (IIR), que avalia a eficácia inclusiva das políticas de AA, expressando a grandeza das cotas raciais em relação à composição racial da população em cada região brasileira. Seu cálculo tem como base a proporção de vagas reservadas para PPI nas universidades públicas de uma dada região do país, dividida pela proporção total dessa parcela da população na mesma região, sempre de acordo com os dados demográficos do IBGE. Os resultados encontrados devem ser interpretados do seguinte modo: quanto mais próximo de 1 é o valor do IIR, mais a proporção de PPIs na universidade se aproxima da proporção na população em geral (FREITAS *et al.*, 2021).

Dentre os resultados alcançados, o Gemaa demonstrou que em 2019 as políticas de ação afirmativa continuaram mais avançadas nas universidades federais do que nas estaduais, embora, nestas últimas, a quantidade de vagas reservadas tenha crescido mais do que nas primeiras e houve queda acentuada nas vagas destinadas a pessoas com deficiência nas universidades federais, derivada da reclassificação do IBGE, que adotou, a partir de 2017, a categorização do Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência, a fim de padronizar conceitos e permitir comparabilidade (grau de deficiência). Com essa adesão, houve alteração na proporção de PCD, que era de 23,9% e reduziu para 6,7% a partir de 2010, afetando negativamente os resultados da Lei 13.409/2016, que trata da reserva de vagas para PCD nas Ifes (FREITAS *et al.*, 2021).

Já no levantamento de 2016, destacou-se que um dos impactos mais visíveis da Lei 12.711/2012 foi o incremento da quantidade de universidades federais que possuíam programas de ação afirmativa. Antes da aplicação da lei, 36% (21 de 58) não possuíam qualquer política dessa natureza. A lei tornou obrigatória a adoção dessas políticas para todas as universidades. No vestibular de 2013, as Ifes que ainda não possuíam ações afirmativas, passaram a adotá-las em cumprimento à nova lei (EURÍSTENES; FERES-JÚNIOR; CAMPOS, 2016).

Sobre a qualidade nas universidades, que consistia num forte obstáculo à implementação da Lei 12.711/2012, o relatório Gemaa-2016 aponta que o percentual de reserva de vagas não sofre variação expressiva quando se observam as instituições de acordo com o Índice Geral de Cursos (IGC), indicador de qualidade da instituição. Por outro lado, quando se estende a análise para observar a relação entre o IGC e os dois principais grupos beneficiários da lei de cotas, a oferta de vagas com recorte racial tende a diminuir conforme aumenta o IGC da instituição. Já as vagas com recorte social seguem no sentido oposto (Gráfico 10).

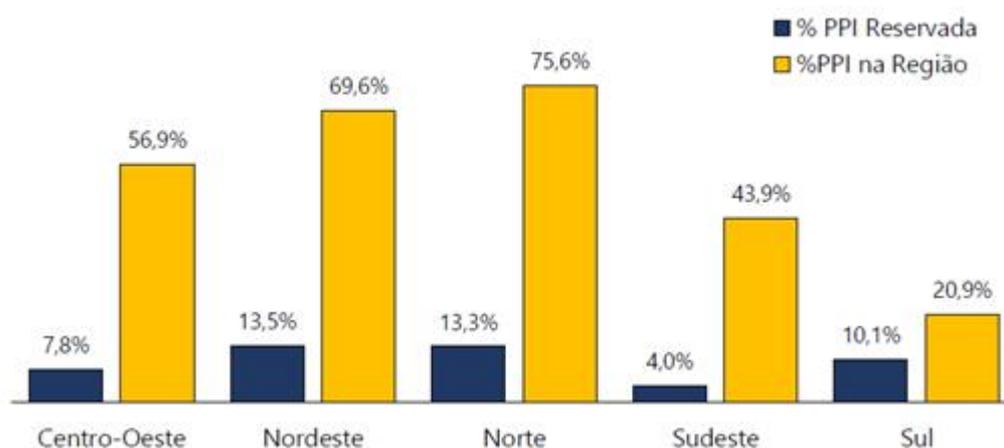
Gráfico 10 - Percentual médio de vagas reservadas por grupo beneficiário de acordo com o IGC: 2016



Fonte: Eurístenes; Feres-Júnior; Campos (2016)

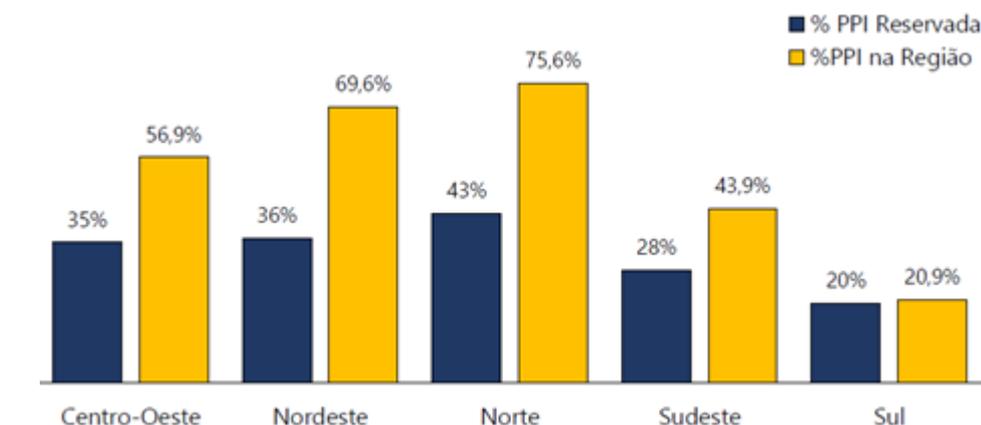
Quanto às diferenças regionais, comparando-se a situação de 2012 com a de 2016, provavelmente devido à aplicação da Lei 12.711/2012, houve aumento considerável de vagas para PPI (Gráficos 11 e 12). O supramencionado IIR se elevou acentuadamente, destacando-se o da Região Sul no valor de 0,96 (quase 100% de inclusão racial) (EURÍSTENES; FERES-JÚNIOR; CAMPOS, 2016).

Gráfico 11 - Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas em comparação com a proporção dessa população na região das universidades: 2012



Fonte: Eurístenes; Feres-Júnior; Campos (2016)

Gráfico 12- Percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas em comparação com a proporção dessa população na região das universidades: 2016



Fonte: (EURÍSTENES; FERES-JÚNIOR; CAMPOS, 2016)

Ao final, as principais conclusões do relatório Gemaa-2016 foram que as políticas de AA induziram programas de assistência estudantil em muitas universidades, e que, com o IIR alcançando o limite previsto pela Lei, seria necessário avançar na avaliação da eficácia da implementação, investigando se as vagas disponibilizadas vêm sendo preenchidas e de que modo isso ocorre. Por fim, o Gemaa ressaltou que a comissão de avaliação das Cotas por parte do MEC não avançou, e passados quatro anos da aprovação da Lei, ela não contava com mecanismos confiáveis de avaliação (EURÍSTENES; FERES-JÚNIOR; CAMPOS, 2016).

Além dos levantamentos anuais sobre a Lei de cotas, em um texto para discussão do Gemaa, do ano de 2014, com o título “O Desempenho dos Cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU” por meio de dados obtidos junto ao MEC por meio da LAI, o grupo evidenciou que a distância na nota de cotistas e não-cotistas tende em geral a ser muito baixa, senão mesmo insignificante.

A despeito de serem pequenas, essas diferenças de desempenho indicam que as cotas para egressos de escola pública (EP) que são PPI e/ou possuem baixa renda (BR) são mais necessárias e prementes que a cota para egressos de EP, independentemente da cor ou renda, porque a distância entre o grupo EP em relação aos não-cotistas (ampla concorrência - AC) é bem menor que a distância dos outros grupos que combinam um dos três critérios (escola pública + PPI + baixa renda) e o grupo de ampla concorrência.

A conclusão sugeriu que cotas apenas para oriundos de escola pública não seriam suficientes para beneficiar estudantes PPI e/ou de baixa renda, ao contrário do que costuma ser dito no debate público. Embora grande parte dos brasileiros não-brancos e pobres esteja no ensino público, o pertencimento à escola pública não funciona como um *proxy*, isto é, não é suficiente para contemplar o grupo PPI+baixa renda (FERES-JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON, 2014).

A título de informação, *proxy* é uma variável passível de ser observada, escolhida para substituir outra variável que não é diretamente observável. No caso da educação pública, ela é usada para ocupar o lugar de renda, um dado bastante difícil de ser obtido diretamente no Brasil, principalmente devido ao alto grau de informalidade ao qual grande parte da população está submetida no mercado de trabalho. Deve-se reconhecer que a escola pública como *proxy* de renda não funciona perfeitamente, já que colégios públicos elitizados distorcem em parte essa aproximação (FREITAS *et al.*, 2021).

É relevante mencionar, por fim, as pesquisas de “Perfil Socioeconômico e Cultural dos graduandos das Ifes” realizadas pela Andifes/Fonaprace, nos anos de 1996, 2003, 2010, 2014 e 2018, cujos resultados foram discutidos no terceiro capítulo deste texto. Em que pese não constituírem um acompanhamento contínuo da política de cotas, vieram a preencher lacuna importante, já que não se conheciam aspectos fundamentais do perfil básico socioeconômico e cultural dos discentes dos cursos de graduação (ANDIFES, 2019). Ademais, mostrava-se necessário evidenciar as mudanças no perfil estudantil que vinham ocorrendo nos últimos anos.

A entidade afirmou em seu último relatório que são raros os estudos de avaliação das políticas de assistência estudantil, e não têm sido produzidos dados sistematizados, acompanhados de reflexões robustas, nem no âmbito do MEC, nem por parte das próprias instituições federais e seus pesquisadores. Existem apenas estudos de caso isolados de algumas instituições, em vez de projetos que apresentem abordagens nacionais sobre a avaliação da política de cotas (ANDIFES, 2019).

Em vista disso, merece ser resgatada uma reflexão de Januzzi (2020): quando se vai avaliar uma política pública, deve-se atentar para as situações de ausência de estudos sistêmicos, contínuos e confiáveis, que não podem ser generalizados. Com a ausência de estudos sistêmicos torna-se difícil a realização de avaliação das políticas públicas, pois basear-se em dados equivocados poderia ocasionar erros de

interpretação, provocando decisões comprometedoras na estrutura da política e de seus potenciais impactos, indo na direção contrária do que se almeja.

4.3. O monitoramento e a avaliação da Política Pública de Cotas do ponto de vista do controle externo

Considerando que este texto decorre da conclusão de curso em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedelo Correa do Tribunal de Contas da União, julga-se pertinente abordar os aspectos do controle aplicados ao ciclo da política pública (formulação, implementação e avaliação). Deu-se maior atenção às etapas de implementação e avaliação, conforme justificou o capítulo introdutório, pois o objetivo geral era levantar informações sobre a realização do monitoramento pelos responsáveis, previsto em normativo, a fim de apontar de que forma os resultados vêm sendo avaliados.

Afirmou-se previamente que a fase de avaliação fornece orientação para o redesenho da intervenção, e é por meio dela que se toma conhecimento se os conceitos formulados inicialmente estão surtindo o efeito desejado. Afirmou-se também que interessaria ao TCU, por estar contido em seu plano estratégico atinente à educação, conhecer o resultado da avaliação da Política Pública de Cotas.

Adicionalmente, no ano de 2020 foi publicado o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020a), formulado em decorrência do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, o qual recomendou a definição de parâmetros objetivos para classificar os achados de auditoria nos processos de fiscalização de políticas públicas, bem como o estabelecimento de um núcleo comum de quesitos a serem examinados nessas fiscalizações, de modo a possibilitar a correta consolidação dos resultados.

O Referencial do TCU não foi criado com a pretensão de ser um novo método para avaliação de políticas públicas ou para a realização de auditorias na modalidade operacional, mas deve ser um instrumento de apoio para diagnósticos mais amplos sobre as políticas objeto de análise.

De acordo com o Guia de Avaliação de Políticas Públicas (GUID 9020) da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), mencionado no Referencial do TCU, enquanto o foco da auditoria operacional é o exame da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o objetivo da avaliação de políticas

públicas é analisar o impacto global dessas políticas, de curto e longo prazo, e a mensuração de sua utilidade. Ou seja, a avaliação de políticas públicas, neste caso, é uma atividade mais ampla do que a auditoria operacional (BRASIL, 2020a).

Januzzi (2016, pag. 140) reforça essa ideia, de que a avaliação de programas (e políticas, por consequência) não é auditoria para apurar irregularidades, punir equipes e determinar ajustes e correções, pois isso conspiraria contra a cultura de “avaliação para o aprendizado organizacional”. Os relatórios de avaliação podem apresentar achados e recomendar ajustes, mas são os formuladores de políticas públicas que determinam quais achados são mais relevantes, e quais recomendações devem ser implementadas, considerando-se a complexidade operacional de políticas e programas.

O autor enfatiza também que, além dos critérios mais conhecidos de avaliação de programas – Eficácia, Efetividade e Eficiência – há mais dois, propostos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que deveriam ser levados mais em conta no momento de se avaliar programas e políticas públicas: a relevância e a sustentabilidade (Figura 4).

Enquanto os três primeiros critérios se relacionam ao grau de cumprimento dos objetivos, aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e a sociedade, e à forma como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa, respectivamente, a relevância está associada ao grau de pertinência da política pública às demandas prioritárias, e a sustentabilidade se refere à capacidade de gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram (JANNUZZI, 2020).

Januzzi (2020) conclui o raciocínio asseverando que relevância pode ser uma dimensão fundamental a investigar, por tratar-se do critério técnico com mais força política para se contrapor às cobranças inescapáveis de eficácia e eficiência e aquelas nem tanto justificáveis de efetividade ou impacto de um programa, sobretudo nas fases de implementação do mesmo, justificando a experiência recente no país que mostrou que a produção de evidências concretas de eficiência, eficácia e efetividade levantadas em avaliações não foram suficientes para preservação de diversos programas importantes (Mais Médicos, Água para Todos, Pronatec, etc.). Talvez a argumentação tenha que ser de natureza mais técnico-política, remetendo-se ao conjunto de valores públicos, e nesse aspecto, critérios como relevância e sustentabilidade podem auxiliar.

Figura 4 – Critérios de Avaliação de Programas Públicos

Fonte: Jannuzzi(2020)

Por seu turno, o RCPP-TCU menciona sete critérios (BRASIL, 2020a):

Conforme preconizado na legislação brasileira e em boas práticas nacionais e internacionais, há sete tipos comuns de avaliação de políticas públicas: de eficiência, de eficácia, de efetividade, de economicidade, de impacto, de sustentabilidade e meta-avaliação. O GUID 9020, da Intosai, complementa essa lista com dois tipos adicionais: a avaliação de relevância e avaliação de utilidade.

Consequentemente, em vista do que foi levantado neste trabalho de conclusão de curso, sobre a implantação e o monitoramento da Política de Cotas, entende-se ser possível, à guisa do Referencial e das experiências adquiridas no decorrer do curso de especialização, tecer alguns apontamentos.

Embora existam divergências entre o período de revisão da Política de Cotas – se a contar de dez anos da publicação da Lei 12.711/2012 ou da Lei 13.409/2016 (que incluiu PCD), o certo é que por meio da avaliação da política pública, haverá oportunidade de se analisarem os resultados obtidos, e de se realizarem alterações necessárias nos mecanismos que porventura ainda possam evitar que a política tenha sua eficácia maximizada.

Vale lembrar o conceito de monitoramento, dessa vez sob a perspectiva do controle (ente fiscalizador), que, segundo o RCPP-TCU, compreende verificar se a política opera de forma consistente, em conformidade com o que foi definido durante sua estruturação; se seu desempenho é satisfatório, em termos de eficiência e alcance de objetivos de curto prazo; bem como se há problemas de formulação e/ou implementação que precisam ser tempestivamente sanados (BRASIL, 2020a).

Ainda segundo o RCPP-TCU, deve-se iniciar pela verificação do sistema de governança da política pública, analisando se as partes envolvidas estão atuando de maneira coerente e integrada, conforme seus papéis, competências e responsabilidades estabelecidos na estrutura, no sistema de governança e no ato normativo que a institucionalizou.

Há diversos procedimentos relevantes recomendados nessa seara, mas para os fins deste trabalho, serão destacados dois: a busca por evidências de que o sistema de monitoramento e avaliação da política pública se encontra em plena operação, verificando se há relatórios de monitoramento, acompanhamento de implementação e se o sistema de monitoramento produz informações para subsidiar a tomada de decisão; e se há um exame contínuo e programado para acompanhar os processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas, de modo a promover a retroalimentação e o aperfeiçoamento da política pública.

Isto posto, apesar de não se utilizarem as questões de auditoria do RCPP-TCU, tendo em vista que este estudo não tinha por pretensão avaliar ou auditar a política pública em si, mas investigar o nível de controle a que ela está submetida por parte de seus atores, algumas conclusões podem ser apontadas.

A primeira conclusão é que não houve monitoramento anual, tal qual era previsto no decreto 7.824/2012. Uma das razões pelas quais se chega nesse desfecho é a declaração, por parte do MEC e da SNPIR, de que o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Ifes não chegou a ser constituído, a não ser recentemente, quando se iniciaram os questionamentos sobre a provável revisão da Lei 12.711/2012 em 2022. Ademais, não há um documento governamental oficializando os acompanhamentos, mas apenas artigos e pesquisas de acadêmicos e de servidores de órgãos/entidades vinculadas. E, ainda, nas entrevistas com as Ifes, nenhuma delas reportou o acompanhamento previsto em normativo.

A segunda constatação é que não existe base de dados centralizada e unificada apta a fornecer respostas estatísticas abrangentes. Segundo o MEC,

existem diversas fontes de pesquisa, assim como detalhado em Senkevics e Mello (2018), no qual os pesquisadores afirmam que, embora o Estado brasileiro não disponha de ferramentas consolidadas para o acompanhamento, em nível nacional, da execução e dos resultados do sistema de reserva de vagas nas Ifes, há mecanismos que podem ser mobilizados para cobrir essas lacunas e conferir mais eficácia ao processo de acompanhamento da política em exame.

A terceira é que não existe, por parte das instâncias governamentais, avaliação dos resultados da Política de Cotas desde a sua vigência. Consoante Secchi; Coelho e Pires (2019), a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*), e, como foi descrito neste texto, não há um efetivo monitoramento por parte do ente responsável pela análise de resultados, com definição dos indicadores de análise.

Contudo, demonstrou-se que outras entidades não governamentais, como o Gemaa e a Andifes, bem como as Ifes em geral, seguem realizando seu próprio acompanhamento, de forma independente e contínua, cientes de da importância para a manutenção da política inclusiva na educação superior e de que as sugestões e melhorias propostas serão baseadas em dados consistentes.

As cinco universidades entrevistadas, por sua vez, mostraram-se cientes da relevância do monitoramento para a manutenção e a permanência do estudante cotista, embora não tenham desenvolvido um sistema necessário a avaliação de resultados; o nível de conhecimento das variáveis que amparam a condução da política pública não foi uniforme entre as instituições, e não se constatou integração e cooperação entre elas. Algumas criaram comissões, núcleos ou programas específicos com o objetivo de acompanhar os alunos cotistas e aperfeiçoar os mecanismos de implementação, mas os resultados não foram sistematizados e divulgados à sociedade.

Com base nos entendimentos acima, do ponto de vista do controle externo, vislumbra-se possibilidade de melhoria no monitoramento e na avaliação da Política de Cotas, tendo em vista que as respostas para algumas das questões de auditoria propostas no RCPP-TCU (listadas abaixo), visando à aferição da maturidade da política pública quanto ao monitoramento e avaliação, teriam respostas negativas (grifos inseridos):

9. O desempenho operacional da política pública é satisfatório?

- 9.4. Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?
- 9.5. Os **resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?**
- 10. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?
- 10.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados?
- 10.4. **A política produziu os resultados esperados?**
- 10.5. Os **efeitos** da ação governamental **são sustentáveis?**

Cumprir informar que o TCU, no exercício de sua missão institucional, vem acompanhando a temática do ensino superior, por meio da Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto – SecexEducação, que possui subunidade responsável por acompanhar as Universidades Federais, consoante informado no capítulo introdutório. Nesse sentido, em que pese haver menção à Política de Cotas em alguns processos de controle externo, não configuram atividade de monitoramento ou avaliação, mas apenas indicação de que, em futuros relatórios de levantamento sistêmico da função educação, o impacto da Lei 12.711/2012 deverá ser acompanhado (Acórdão 1089/2014 – TCU – Plenário, processo 028.636/2013-9).

4.4. Expectativas para a Política de Cotas

Diante da ponderação de Jannuzzi (2016) de que as políticas sociais são um empreendimento coletivo complexo e precisam se ajustar continuamente aos contextos diferenciados em que operam, reinventando-se ante a resiliência das problemáticas sociais que originaram sua proposição, alguns caminhos poderiam ser delineados após o decurso de dez anos da Lei 12.711/2012.

Um ponto de partida coerente seria a lista de limites e desafios para a Políticas de Cotas proposta por Senkevics e Mello (2021):

- a) “Cenário da educação superior: políticas de cotas foram promulgadas em contexto expansionista (em 2012), mas implementadas já em um contexto recessivo (em 2015-2016)”. Mais abaixo, será analisada a situação do Pnaes no contexto atual;
- b) “Focalização do critério socioeconômico: quem se beneficia para cotas de egressos da rede pública? Como aperfeiçoar o critério de renda familiar?”
Conforme os levantamentos mostrados nos capítulos anteriores, a lei possibilita, por vezes, distorções do critério econômico de renda, que deveria merecer atenção especial na sua revisão;

- c) “Permanência, conclusão e evasão: o que acontece após o ingresso dos cotistas? Há lacuna na literatura sobre tais aspectos”. Além disso, viu-se que o controle dos discentes por parte dos executores e gestores da política pública se dá de modo difuso, e, em muitos casos, não ocorre;
- d) “Impactos das cotas sobre o mercado de trabalho, especialmente nas carreiras mais concorridas (a principal transformação no acesso à graduação)”. Essa talvez seja a informação que mais se precisa conhecer: o efeito a longo prazo na transformação da vida dos beneficiários da política de inclusão.

A essas sugestões convém acrescentar mais algumas, apontadas nos estudos e nas entrevistas, por minimizarem possíveis fragilidades que afetam o bom funcionamento da Lei de Cotas hoje em dia:

- a) ampliação de ações que contribuam para a permanência dos estudantes na Universidade;
- b) avaliação regular do impacto dos programas de assistência estudantil no desempenho acadêmico dos discentes;
- c) ampliação do público-alvo, incluindo, além das escolas públicas, cursos de educação de jovens e adultos e supletivos;
- d) limitação da política de ações afirmativas aos candidatos que não possuem curso superior.

Com a proximidade iminente da revisão de dez anos da Política de Cotas, prevista para 2022, uma matéria no jornal Gazeta do Povo trouxe ao debate a avaliação de André Lázaro, diretor de Políticas Públicas da Fundação Santillana e integrante do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), segundo o qual “a lei deve ser renovada em 2022 para um período maior do que os dez anos iniciais, com a inclusão de avaliações regulares por meio de dados quantitativos e aspectos qualitativos” (SESTREM, 2021).

Nesse sentido, convém reproduzir trecho da referida reportagem, que vem ao encontro das reflexões trazidas à baila nesse estudo, principalmente no tocante aos itens “c” e “d” da lista sugerida por Senkevics e Mello (2021) (grifos inseridos):

Quanto aos critérios que devem ser levados em conta para identificar se é necessário ou não prorrogar ou alterar a lei, ele explica que é preciso considerar os objetivos da lei e, por meio de processos de avaliação, mensurar se esses objetivos foram atingidos, se são sustentáveis e se é necessário ampliar o alcance da legislação para garantir seus resultados a

médio e longo prazos. **É importante considerar ingresso na instituição de ensino, permanência, fluxo estudantil e ingresso no mercado de trabalho ou prosseguimento na vida acadêmica. Não basta apenas registrar quantidades, mas avaliar a qualidade do percurso e a posterior inclusão no mercado de trabalho, de acordo com a formação profissional dos estudantes”** (SESTREM, 2021).

Deve-se ressaltar que o MEC lançou, no ano de 2021, a plataforma Universidade 360º – Observatório da Educação Superior, com capacidade de disponibilizar respostas com números atualizados, oferecendo um contexto de informações sobre a educação superior, além de atividades acadêmicas que envolvem as Ifes, apresentando informações a partir do Censo da Educação Superior, da Plataforma Sucupira e da Coleta Capes; dados orçamentários oriundos do Tesouro Gerencial, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Portal de Orçamento Siga Brasil; e de gestão de pessoas a partir do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e do Portal da Transparência (MEC, 2021).

Acredita-se que a plataforma apresenta potencial de desenvolvimento, podendo incluir em seus dados muitas outras informações que permitam acompanhar diversas políticas educacionais, e, quem sabe, fornecer o controle que se deseja para a Lei 12.711/2012.

Seguindo no mesmo sentido das necessidades de monitoramento da Política de Cotas, o representante da UnB, professor Joaze Bernardino Costa, afirmou no debate “Live Gemaa | Mesa 3 | As cotas para além da UERJ”, minuto 58, (Gemaa, 2021), mencionada na subseção 4.2.3, que a Universidade tem planos de fazer a avaliação dos dez anos da lei de cotas em 2022, ressaltando que será uma oportunidade de criar parâmetros de comparação entre as universidades quanto às ações afirmativas relacionadas às cotas. Ele discursou também sobre um fato que ainda é controverso no ambiente educacional: a previsão de revisão da lei não implica em sua extinção (1h10min de palestra). Isso quer dizer que, ao seu ver, em nada sendo feito, a vigência da lei prossegue, com previsão de três cenários futuros:

- 1) a alteração na Lei, efetuada em 2016 pela Lei 13.409/2016, para incluir as PCD, renovou a lei por mais 10 anos, postergando a revisão de dez anos para o ano de 2026;
- 2) caso a lei passe por uma avaliação e o Congresso Nacional opte por extinguir a política de cotas, há rumores de que seria em relação à dimensão

racial, mantendo-se as cotas para oriundos de escola pública e de baixa-renda;

- 3) e por fim, caso as hipóteses anteriores se confirmem, as Universidades teriam que assumir o protagonismo de discutir, em âmbito interno, como proceder para manter o critério racial.

Sobre o prazo de validade da Lei 12.711/2012, possivelmente as controvérsias existam em decorrência de um artigo da Lei 12.990/2014 (que reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal) o qual estipulava expressamente que a lei teria vigência pelo prazo de dez anos. Esse não é o caso da Lei de Cotas, que em momento algum aborda a validade do normativo, apenas indica a necessidade de revisão.

Com efeito, uma comissão de juristas da Câmara dos Deputados criada para propor mudanças na legislação de combate ao racismo concluiu que a “revisão prevista em seu artigo 7º não guarda relação com a vigência da lei”. Adicionalmente, a comissão conclui que o objetivo da Lei de Cotas ainda não foi atingido, pois há elementos que indicam que a porcentagem de estudantes cotistas ainda não se equipara com a dos estudantes que ingressam por ampla concorrência (BRASIL, 2021c) (grifos inseridos):

Após a implementação da Lei de Cotas, foi possível constatar que o perfil dos estudantes universitários foi se modificando, experimentando maior diversidade étnico-racial. Embora diversas pesquisas indiquem esse expressivo aumento, o que deve ser comemorado, sobretudo de uma perspectiva histórica, **números mais precisos do incremento na educação superior de beneficiados pelo sistema de cotas ainda são passíveis de discussão e avaliação mais seguras, porquanto um dos problemas que se apresenta como déficit no cumprimento da legislação decorre da ausência de seu monitoramento**, dada a carência de segurança quanto aos dados do censo da educação superior e de ferramentas específicas de acompanhamento da sua execução.

Há diversas especulações a respeito da revisão, sem haver respostas concretas. Questiona-se a conveniência dessa ação em ano de campanha eleitoral. Os parlamentares favoráveis à Política de Cotas defendem o adiamento da revisão, sob o risco de haver um retrocesso no que já foi alcançado (LIMA, 2022).

Em entrevista ao Portal G1, o deputado Federal Bira do Pindaré ressaltou que embora o balanço da lei seja positivo, os efeitos são insuficientes para enfrentar a desigualdade racial no que concerne ao acesso às universidades. Por esse motivo,

conclui que a revisão da Política de Cotas deva ser adiada para 2062, e que deva ser criado o Conselho Nacional das Ações Afirmativas no Ensino Superior para monitorar e elaborar, a cada cinco anos, relatórios sobre a política pública (LIMA, 2022).

Uma reflexão importante nesse cenário de incertezas é trazida por Jannuzzi (2020), ao concluir que, para além da maturidade do programa, o contexto político-institucional vigente pode ser um fator ainda mais crítico na sua apreciação. No entanto, os achados das avaliações não podem estar condicionados somente ao contexto político-institucional, mas precisam se assentar em bases perenes, seja nos períodos de bonança, seja nos períodos de restrição de recursos públicos.

Levantamento realizado nos sistemas da Câmara e do Senado identificou pelo menos quarenta projetos que alteram trechos existentes ou incluem novas regras na Lei de Cotas, nos quais a maior parte prevê ampliações no programa. No entanto, há os que tentam reduzir/extinguir as regras de acesso, os quais são apontados no quadro 3.

Quadro 3 – Projetos de Lei relacionados à Lei 12.711/2012

Projeto de Lei	Iniciativa	Principal Proposta
PL 5384/2020	Deputada Maria do Rosário	Tornar permanente a reserva de vaga nas universidades federais
PL 9941/2018	Senador Eduardo Amorim	Determinar que vagas ociosas em instituições de ensino superior sejam preenchidas preferencialmente por pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos
PL 3422/2021	Deputado Valmir Assunção	Prorrogar a revisão para daqui a cinquenta anos e garantir Bolsa Permanência para a prestação do serviço de assistência estudantil aos estudantes que necessitarem, até a conclusão do curso (apensado ao PL 5384/2020)
PL 3425/2020 3402/2020	Dep T. Amaral; Dep. M. Arraes	Criar cotas para vagas em cursos de pós-graduação
PL 4722/2016	Deputado Rômulo Gouveia	Criar cotas para alunos residentes/oriundos de abrigos e instituições de acolhimento
PL 3079/2015	Victor Mendes	Dar prioridade de ingresso, por meio das cotas, ao estudante residente no município em que a instituição de ensino está situada
PL 1531/2019	Dep. Professora Dayane Pimentel	Extinguir as cotas raciais
PL 1788/2021	Deputado Bira do Pindaré	Substituir a revisão obrigatória por uma avaliação da PP em 2032

Fonte: elaboração própria

Diante desse cenário, deve-se ter em vista que as ações afirmativas no ensino superior iniciaram há algumas décadas em outros países, e continuam a funcionar até

hoje, mas não há garantia que isso ocorrerá da mesma maneira no Brasil, uma vez que cada país tem seu contexto político e socioeconômico. A ação afirmativa poderá deixar de existir quando políticas estruturais que fortaleçam e invistam na educação de base passem a ser executadas. É possível afirmar, no geral, que a Política de Cotas tem evoluído, principalmente em relação ao acesso, mas é necessário avançar em relação à análise da permanência dos estudantes para que cumpra sua finalidade. (BASSO-POLETTI; ET.AL, 2020).

Complementando o raciocínio, em entrevista concedida ao jornal “O Globo”, o professor do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Valter Roberto Silvério, falou sobre a expectativa dele para a revisão da Lei de Cotas, destacando que a educação superior é tão importante quanto a básica (RAMOS, 2021) (grifos inseridos):

A manutenção por mais dez anos com reestruturações. O primordial é o financiamento. Entender que educação é investimento na juventude. O investimento na infraestrutura do sistema educacional também é importante. Tem existido uma discussão torta no Brasil de que apoiar a educação básica é mais importante do que a superior. **A educação no mundo todo é pensada como sistêmica, não tem essa distinção. Quando se está apoiando o ensino superior, se está preparando um bom professor para educação básica. E a educação superior coloca um horizonte de expectativa positiva para a juventude.**

(...) a Lei nasceu com um problema, assim como toda lei no Brasil para inclusão étnico-racial: não tem orçamento para implementação. Há uma mudança de perfil fundamental na universidade pública no sistema federal de ensino, mas não temos recursos para programas de permanência dos estudantes.

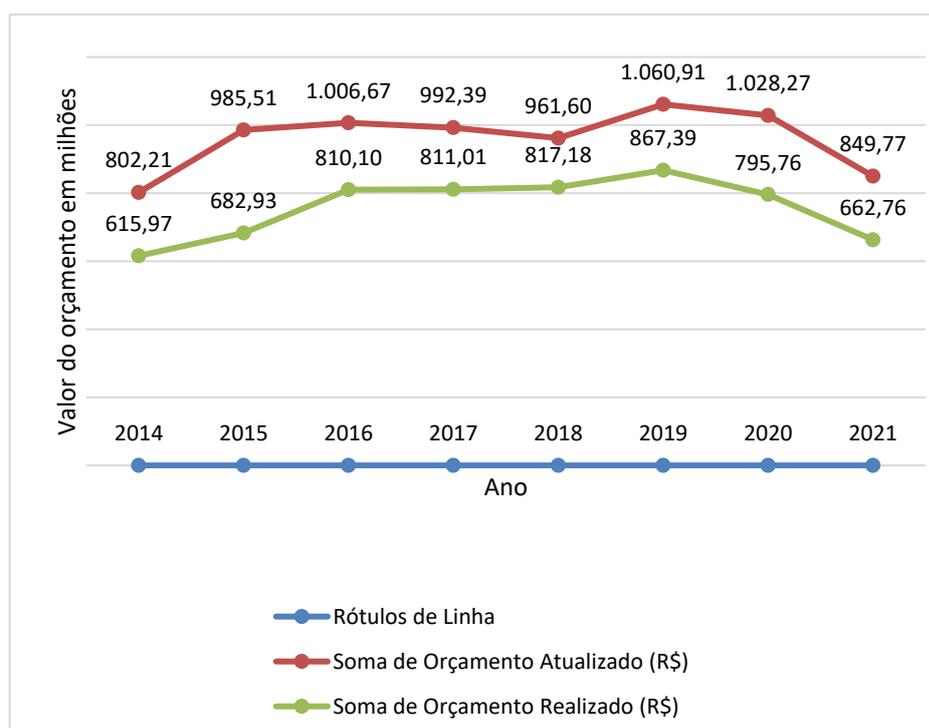
Para finalizar o exame sobre os cenários futuros, é relevante abordar o tema da política de assistência estudantil, implementado por meio do Pnaes, que vem se mostrando fundamental para o sucesso da Política de Cotas. Isso quer dizer que, ao se analisar essa política pública, não se pode enxergá-la sozinha, sob o risco de distorções nos resultados. O Pnaes, conforme explicado anteriormente, é uma das fontes de manutenção dos alunos em situação de vulnerabilidade no ambiente universitário, e reúne recursos para bolsas estudantis, auxílio moradia, transporte, alimentação, dentre outros.

Existe grande preocupação sobre as reduções orçamentárias que o programa vem sofrendo (redução de 18,3% do orçamento entre 2019 e 2021). Em reportagem do Jornal Folha de São Paulo, informou-se que no ano de 2019, 70% dos alunos da rede federal vinham de famílias com renda de até 1,5 salário-mínimo, compreendendo

jovens que precisam de auxílio financeiro para estudar. Como o recurso para essas ações foi diminuindo, há suposição de que muitos podem ter abandonado a universidade pública porque precisaram trabalhar para prover seu sustento, mas isso não foi monitorado a nível governamental (PALHARES, 2022).

Nesse sentido, foi realizada consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal para situar o panorama do gasto com assistência estudantil, buscando-se valores orçamentários dos programas 2032 (Educação Superior – graduação, pós-graduação, ensino pesquisa e extensão), 5013 (Educação superior) e 2080 (Educação de qualidade para todos), em conjunto com a ação 4002 (Assistência ao estudante de ensino superior), chegando-se ao resultado do Gráfico 13.

Gráfico 13 – Orçamento da Despesa Pública - Ação “Assistência ao Estudante Ensino Superior” de 2014 a 2021



Fonte: elaboração própria, com base na consulta “Orçamento da Despesa Pública” do Portal da Transparência (valor em milhões de R\$)

O gráfico 13 aponta que, a partir de 2019, tanto o orçamento aprovado como o realizado para a ação “assistência estudantil na educação superior” vêm sofrendo quedas. Com essa preocupação em mente, os autores do Projeto de Lei 5384/2020, já mencionado acima, cientes das dificuldades narradas até aqui, e com a intenção de aperfeiçoar esse aspecto importante da legislação de cotas, propuseram consolidar o

direito ao serviço de assistência estudantil como política complementar de reserva de vagas, pois “não basta garantir o acesso, é preciso garantir-se condições suficientes para uma boa realização do curso” (BRASIL, 2020c).

O “Relatório final da comissão de juristas da Câmara dos Deputados” demonstrou a mesma preocupação (grifos inseridos):

Além disso, **necessário se conceber que a ação afirmativa se estrutura no tripé: ingresso, permanência e sucesso acadêmico**. E, quanto aos dois últimos elementos, os dados levantados por diversas pesquisas acadêmicas e, preliminarmente, por pesquisa nacional em elaboração pela Defensoria Pública da União em parceria com a Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadoras Negros e Negras, **dão conta de números bem mais acanhados nesse decênio** que sucedeu a implementação da política de cotas. (BRASIL, 2021c).

Cabe destacar, no sentido de tentar prevenir as ameaças ao funcionamento da Política de Cotas, que o Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Pnaes, do então Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, no período de 2015 e 2016, apontou falhas que comprometem o bom uso do recurso destinado ao Pnaes. No âmbito da Sesu, referido Relatório subsidiou uma avaliação estrutural, que constatou fragilidades na supervisão do programa, relacionadas com uma alocação de recursos em desacordo com o já citado Decreto 7.234/2010 (BRASIL, 2017).

E por fim, cita-se um exemplo da importância da implementação do Pnaes: a UFRGS relatou que o programa representou a ampliação do leque de benefícios oferecidos, pois anteriormente à sua criação, as políticas de assistência ficavam restritas à concessão dos chamados benefícios clássicos: alimentação, moradia e bolsa-permanência. Com a implantação do Pnaes, passaram a ser oferecidas bolsas acadêmicas e outras ações foram disponibilizadas – como auxílio transporte, auxílio creche, auxílio material de ensino, atenção à saúde bucal, apoio pedagógico, auxílio financeiro – para participação em eventos extracurriculares, esporte, cultura e lazer. Esse conjunto de benefícios auxiliou diretamente na melhoria do desempenho acadêmico dos favorecidos, projetando menores níveis de evasão e retenção (BRASIL, 2013b).

Por todo o exposto, mostra-se indispensável que trabalhos de monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais sejam priorizadas nos planos de ação do governo, em especial as de inclusão socioeconômicas e raciais, associadas às de

assistência estudantil, para que os programas em curso surtam o efeito previsto e causem as mudanças desejadas na sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a Política Pública de Cotas para ingresso nas Universidades Federais do Brasil, instituída pela Lei 12.711/2012, desde a etapa de formulação/implementação até a fase de avaliação, no contexto do ciclo das políticas públicas, a fim de levantar informações que pudessem colaborar com a revisão do normativo, prevista para o ano de 2022.

No tocante à motivação para a criação de uma política de cotas para ingresso nas Universidades Federais, por meio da Lei 12.711/2012, visou a assegurar maior efetividade da ação afirmativa de inclusão de grupos vitimados pela exclusão socioeconômica no ensino superior federal, abrangendo cotas raciais, econômicas, para portadores de deficiência e para alunos oriundos de escolas públicas.

A Portaria Normativa MEC nº 18, de 11/10/2012, disciplinou o tema relativamente à implementação da política pública no âmbito das universidades, definindo conceitos relevantes para a aplicação das novas regras, como renda mensal per capita, pessoa com deficiência, etc., além das ações que as Ifes poderiam regulamentar internamente.

Pesquisas de entidades que acompanharam a implementação desde as primeiras ações, com base no Censo da Educação Superior, comprovaram que os percentuais das classes amparadas pelas cotas aumentaram consideravelmente em relação à situação anterior à vigência da Lei, tornando a universidade um local heterogêneo, composto por estudantes oriundos de diversas classes, propiciando a democratização das Ifes para refletirem mais fielmente a sociedade dentro das universidades públicas federais.

Concernente aos problemas e dificuldades detectados, variaram desde o preconceito e resistência baseada em argumentos como o do mérito (estaria sendo “negada a meritocracia”), o da definição de quem pode ser considerado negro (“o país é miscigenado”), ou mesmo o jurídico (“a regulamentação das cotas é o reconhecimento da discriminação legal”).

Superados esses entraves, tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado pela constitucionalidade da Lei, destacou-se como adversidade para a implementação do normativo a inexistência de um critério imparcial ou científico que determine se alguém é negro ou não. A Lei 12.711/2012 exige apenas a autodeclaração como forma

de ingresso racial, sem nenhum procedimento adicional para confirmação. Essa interpretação *ipsis litteris* dá margem a irregularidades, como a falsa identificação racial, reduzindo a eficácia do programa ao favorecer indivíduos que não pertencem aos grupos pré-definidos, oferecendo risco de não atingimento dos objetivos.

Constatados os desvios no ingresso por meio da Lei de Cotas nas Ifes, um dos principais mecanismos que vêm sendo adotados pelas universidades para combatê-los é a criação de comissões de heteroidentificação, formadas por pessoas experientes em temáticas raciais, que passaram a analisar as inscrições que suscitam dúvidas, ou as denúncias de irregularidades via ingresso racial.

Também causou inquietação aos envolvidos com a política de inclusão por meio de reserva de vagas a questão da assistência estudantil, principal meio de permanência aos cotistas durante a trajetória na universidade. À medida que os recursos para o Programa Nacional de Assistência Estudantil diminuem, conforme demonstrado neste estudo, a manutenção dos estudantes contemplados pela Lei 12.711/2012 pode se tornar insustentável, lançando um alerta aos gestores sobre a importância de se analisar conjuntamente as duas ações.

Todos os contratempos referidos subsistem devido à ausência do monitoramento permanente da Política Pública de Cotas, tendo em vista que o acompanhamento constante da etapa de implementação favorece a retroalimentação do ciclo da política pública, propiciando o redesenho dos mecanismos tão logo identificados os lapsos, impedindo que se perpetuem por tempo indesejado.

Do ponto de vista do Controle Externo, este estudo atestou que as etapas de monitoramento e avaliação de resultados e impactos do ciclo da Política Pública de Cotas não ocorreram. Atingiu-se o décimo ano de vigência da Lei e até o momento pouco se sabe acerca de sua eficácia e efetividade, e tampouco se tem subsídios para orientar os formuladores da política pública acerca da necessidade da continuidade, otimização ou extinção.

Esse entendimento é confirmado pela declaração do MEC e da SNPIR, ao afirmarem que o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Ifes não chegou a ser constituído, a não ser recentemente, quando se iniciaram os questionamentos sobre a provável revisão crítica da Política de Cotas prevista para 2022. Relatórios de organizações não-governamentais (ONG), que procuraram acompanhar a execução da Lei, da mesma forma, também apontaram a falta de monitoramento por parte dos responsáveis definidos no normativo, e as universidades

entrevistadas indicaram pouca articulação e integração entre as Ifes (executores propriamente ditos da política pública) e os supervisores do Ministério da Educação.

A despeito da ausência de mecanismos de monitoramento e de avaliação oficiais, estudos e levantamentos realizados até o momento, por ONG, pesquisadores e pelas próprias Ifes forneceram informações significativas, que podem direcionar um estudo mais abrangente e preciso com a finalidade de aprimorar a ação em análise. Essas informações indicaram mudança no perfil sociocultural das Ifes, do modo pretendido pela Lei 12.711/2012, com o aumento dos estudantes oriundos de escolas públicas, de baixa renda e de pretos, pardos e indígenas, apesar de tais grupos demográficos ainda se encontrarem sub-representados nas universidades federais, quando comparados à sua participação na população brasileira.

O estudo não pretendeu esgotar o tema, principalmente porque não realizou a análise da Política Pública de Cotas, mas trouxe elementos para o debate acerca da revisão da política, em especial quanto aos desafios de acompanhamento e de monitoramento, destacados no texto.

Ainda que existam elementos que indiquem a mudança de perfil nas universidades federais, e que inexistem relatórios e documentos que sustentem futuras resoluções, tramitam no Congresso Nacional projetos legislativos contrários à manutenção da Política de Cotas. Neste aspecto, o acompanhamento e o monitoramento efetivo da política pública se mostra ainda mais relevante, para suportar tomadas de decisões adequadas e devidos ajustes legislativos.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. **III Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2011**, 2011. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=88767>>, acesso em 10 nov. 2021.

ANDIFES. **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2014**, 2016. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=88771>>, acesso em 10 nov. 2021.

ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=79639>>, acesso em 10 nov. 2021.

BARANZELI, C. **Universidade e Relações Raciais: a perspectiva de estudantes do curso de direito sobre as políticas de cotas raciais na UFGRS**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BASSO-POLETTI, D.; ET.AL. Ações Afirmativas no Ensino Superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. **Revista Eletrônica Educare**, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1941/194162217016/html/#fn4>, acesso em 12 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI N.º 73, DE 1.999**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Transformado na Lei Ordinária 12711/2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>>, acesso em 12 set. 2021.

BRASIL. **II Programa Nacional de Direitos Humanos**, Brasília, 2002. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PNDH2.pdf>>, acesso em 8 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI N.º 615, de 2003**. Institui o Sistema de cota para a população indígena nas Instituições de Ensino Superior. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=109413>>. Acesso em: 30 nov. 2021a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI N.º 1.313 de 2003**. Institui o Sistema de cota para a população indígena nas Instituições de Ensino Superior. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/121207>>. Acesso em: 30 nov. 2021b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI N.º 3627, de 2004**. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=223523&filename=PL+3627/2004>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União - Técnica de pesquisa para auditorias -**

Portaria Segecex no. 16/2010, Brasília. 2010.

BRASIL. **LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012**, 2012a. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.824, DE 11 DE OUTUBRO DE 2012**, 2012b. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm>. Acesso em 10 mar. 2021.

BRASIL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 - ADPF 186/DF**. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, caput, iii, 3º, iv, 4º, viii, 5º, i, ii xxxiii, xli, liv, 37, caput, 205, 206, caput, i, 207, caput, e 208, v, todos da constituição federal. Ação julgada improcedente. Distrito Federal, 2012c. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **Recurso Extraordinário 597.285 - RS - Recurso extraordinário. Constitucional. Política de ações afirmativas. Ingresso no ensino superior. Uso de critério étnico-racial. Autoidentificação. Reserva de vaga ou estabelecimento de cotas. Constitucionalidade. Recurso improvido.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>>, acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **MEC - Portaria Normativa nº 18, de 11/10/2012**, 2012e. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf>. Acesso em 12 nov. 2021.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Sinopse Estatística da Educação Superior 2012**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em 9 out. 2021.

BRASIL. **Programa de Ações Afirmativas da UFRGS 2008-2012**. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/199088>>. Acesso em: 10 nov. 2021b.

BRASIL. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação - PNE**, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em 12 out. 2021.

BRASIL. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2016**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_

a_2016.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. Relatório anual do programa de ações afirmativas da UFRGS - 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/214058>>. Acesso em: 10 nov. 2021c.

BRASIL. Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil (CGU). [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Casa Civil da Presidência da República., v. 2, n. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Acesso em 8 fev. 2022.

BRASIL. Relatório de Análise Quantitativa do Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas na UFRGS - 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/214047>>. Acesso em: 10 nov. 2021b.

BRASIL. Relatório Anual - Inovações, Ações Afirmativas e Inclusão Social na UFRGS - 2019. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/wp-content/uploads/2020/09/Relatório-CAF-2019.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU. Brasília. Tribunal de Contas da União, 2020a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Sinopse Estatística da Educação Superior 2019. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 31 jul. 2021b.

BRASIL. PROJETO DE LEI N.º 5384, de 2020. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266069>>. Acesso em: 1 fev. 2022c.

BRASIL. Síntese de Evidências Qualitativas da Avaliação da Lei 12.990/2014 e do Levantamento de Dados sobre a Lei 12.711/2012 - SNPIR. 2021.

BRASIL. Pesquisa de Levantamento de Informações sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil - ENAP. [s.l.] SNPIR, 2021b.

BRASIL. Relatório final da comissão de juristas da Câmara dos Deputados destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outras-documentos/relatorio-final>>.

Acesso em 8 fev. 2022.

BUGARIN, M. S. **Economia e Políticas Públicas - 3o. roteiro de Estudo**. Brasília, 2021.

CAMARGO, R. M. P. **Pesquisa Aplicada a Políticas Públicas - Especialização em Controle de Políticas Públicas - 1. Roteiro de Estudo**. ISC, 2020.

CARVALHO, I.; SOUZA, M. D. DE. **Após 8 anos, universidades federais ainda lutam contra fraudadores da Lei de Cotas**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/08/29/apos-8-anos-universidades-federais-ainda-lutam-contrafraudadores-da-lei-de-cotas>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

EURÍSTENES, P.; FERES-JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. **Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**. 2016. [Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/projeto_de_pesquisa/levantamento-acao-afirmativa-nas-universidades-federais/>]. Acesso em 15 fev. 2022.

FERES-JÚNIOR, J. et al. **A implementação do Pacto pela Diversidade nas universidades públicas. Textos para discussão GEMAA, n. 18**. 2018. Disponível em: <<https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2019/08/TD-Diversidade-final.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2022.

FERES-JÚNIOR, J.; BESSA, Á.; MACHADO, M. **Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa - Evolução da Lei 12.711/2012 nas universidades federais (2003-2017)**. 2017. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2019/08/Lev-2017-Fed.pdf>. Acesso em 15 fev. 2022.

FERES-JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A.; DAFLON, V. T. **O Desempenho dos Cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU - textos para discussão Gema. [s.l.: s.n.]**. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2014/06/images_publicacoes_TpD_TpD4_Gema.pdf>. Acesso em 15 fev. 2022.

FRAGA, É.; VERPA, D.; QUEIROLO, G. **Regiões ricas falham mais em dar oportunidade igual a negros e brancos, mostra índice (Ifer)**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/06/regioes-ricas-falham-mais-em-dar-oportunidade-igual-a-negros-e-brancos-revela-indice.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

FREITAS, J. B. DE et al. **As Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2019). Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**. GEMAA. 2021. Disponível em: <<https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/12/Políticas-de-Acao-Afirmativa-nas-Universidades-Federais-e-Estaduais-2013-2019.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2022.

GEMAA. **O que são ações afirmativas?** Disponível em: <<http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

GEMAA. **Live GEMAA | Mesa 3 | As cotas para além da UERJ**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DlrP0JY_H4Q>. Acesso em: 11 jan. 2022.

GEMAA. **Consórcio de Acompanhamento de Ação Afirmativa 2022 (CAA22)**.

Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/projeto_de_pesquisa/consorcio2022/>. Acesso em: 25 fev. 2022a.

GEMAA. **Levantamento de ação afirmativa nas universidades federais**. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/projeto_de_pesquisa/levantamento-acao-afirmativa-nas-universidades-federais/>. Acesso em: 25 fev. 2022b.

JANNUZZI, P. DE M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. DE M. **Avaliação de Políticas Públicas - Especialização em Controle de Políticas Públicas - 1º, 2º e 3º roteiros de estudo**, 2020.

LIMA, K. **G1: Revisão da Lei de Cotas em meio à campanha eleitoral é risco de retrocesso, avaliam parlamentares**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/01/29/revisao-da-lei-de-cotas-em-meio-a-campanha-eleitoral-e-risco-de-retrocesso-receiam-parlamentares.ghtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-mobile&utm_campaign=materias>. Acesso em: 29 jan. 2022.

LOTTA, G. et al. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Enap. Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 20 fev. 2022.

MEC. Ministério da Educação. **Perguntas Frequentes Sobre a Lei de Cotas**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>>. Acesso em 20 fev. 2021.

MEC. Ministério da Educação. **Programas Nacional de Assistência Estudantil - PNAES**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior/pnaes>>. Acesso em: 6 jun. 2021a.

MEC. Ministério da Educação. **Programa Bolsa Permanência - PBP**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior/bolsapermanencia>>. Acesso em 20 set. 2021.

MEC. Ministério da Educação. **Programa de Acessibilidade na Educação Superior - Incluir**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior/incluir>>. Acesso em 20 set. 2021.

MEC. Ministério da Educação. **Universidade360**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/09/mec-lanca-amanha-plataforma-universidade-360deg-2500-observatorio-da-educacao-superior>>. Acesso em: 1 set. 2022.

MELLO, M. F. DE F.; SILVA, F. C. DA; MOURA, L. S. **A Adoção da Política de Cotas nas Universidades Públicas Brasileiras e sua Repercussão no Ensino Superior do País**. EnAPG ANPAD, v. 7, n. 2, p. 121–172, 2006. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG61.pdf>. Acesso em 7 ago. 2021.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197–217, 2002.

MONTEIRO, C. UFOP. **Cotas na Universidade: o que é? para quem são? quais os benefícios para a sociedade?** 2021. Disponível em: <<https://ufop.br/noticias/em-discussao/cotas-na-universidade-o-que-e-para-quem-sao-quais-os-beneficios-para-sociedade>>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MOREIRA, A. F.; CORRÊA, L. M.; VAGO, T. M. UFMG. **Pnaes, 10 anos: direito dos estudantes, democratização das Ifes.** 2020. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/pnaes-10-anos-direito-dos-estudantes-democratizacao-das-ifes>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NASCIMENTO, C. J. P. **Políticas Públicas: Cotas raciais à luz da Constituição Brasileira. I Congresso Interinstitucional Unisc-Urca**, v. 1, p. 13, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ppds/article/view/16435>, acesso em 25 out. 2021.

PALHARES, I. Folha de São Paulo. **Universidades públicas tiveram queda de 18,8% no número de concluintes.** 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/02/universidades-publicas-tiveram-queda-de-188-no-numero-de-concluintes.shtml>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

PEREIRA, J. **Alunos da Ufam são denunciados por suspeita de fraude no sistema de cota racial.** 2020. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/alunos-da-ufam-sao-denunciados-por-suspeita-de-fraude-no-sistema-de-cota-racial0/>>. Acesso em: 5 dez. 2021.

RAMOS, R. **Lei de Cotas nasce com um problema: não tem dinheiro para implementação', diz pesquisador.** 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/lei-de-cotas-nasce-com-um-problema-nao-tem-dinheiro-para-implementacao-diz-pesquisador-25144381>>. Acesso em: 5 dez. 2021.

SANTOS, J. T. DOS. **Cotas nas Universidades: análises dos processos de decisão.** Centro de Estudos Afro-orientais, Bahia. 2012.

SASSE, C. **Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres.** 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em 15 dez. 2021.

SECCHI, L.; COELHO, F. DE S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** 3a. ed. Sao Paulo: 2019.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. **Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas.** Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 1, p. 275–300, 2018. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/66>. Acesso em 14 jan. 2022.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. **O Perfil Discente Das Universidades Federais Mudou Pós-Lei De Cotas?** Cadernos de Pesquisa, v. 49, n. 172, p. 184–208, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/KSvkm3DG3pPZYvpXxQc6PFh/?lang=pt>, Acesso em 14 jan. 2022.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. A política de Cotas nas Instituições Federais de Educação Superior - apresentação Inep. 2021.

SESTREM, G. Lei de cotas em universidades será revista em 2022. Medida deve ser renovada? **Gazeta do Povo**, 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/lei-de-cotas-universidades-revisao-em-2022/>. Acesso em 14 jan. 2022.

SILVA, R. S. E. **Pesquisa Aplicada a Políticas Públicas - Especialização em Controle de Políticas Públicas - 3º Roteiro de Estudo**, 2020.

SNPIR. **Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-raciais – Simope**. Disponível em: <<https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/cotas>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

TCU. **Planejamento Estratégico TCU 2025 – Construindo o Brasil de Amanhã**. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/2025/educacao.html>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

UFMG. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/pdi/2018-2023/wp-content/uploads/2019/03/PDI-revisado06032019.pdf>>

UFRGS. **Dez anos da Lei de Cotas nas Universidades Federais - programação completa**. 2021. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/pordentrodaufrgs/2021/08/04/programacao-completa-10-anos-da-lei-de-cotas-nas-universidades-federais/>>. Acesso em: 1 ago. 2021a.

UFRGS. **Dez anos da Lei de Cotas nas Universidades Federais: protagonismo dos movimentos sociais**. 2021. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=576209813390618> . Acesso em: 10 ago. 2021b.

UFRGS. **Cotas nas Universidades: pessoas com deficiência, transtorno do espectro do autismo, superdotação e altas habilidades**. 2021. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=4783475581665853>. Acesso em: 17 ago. 2021c.

UFRGS. **Dez Anos da Lei de Cotas: Pessoas com Baixa Renda**. 2021. Disponível em: <<https://www.facebook.com/dedsufrgs.ufrgs/videos/821654248496395>>. Acesso em: 14 set. 2021d.

VELOSO, S. **Aprovação das cotas raciais na UnB completa 15 anos**. 2018. Disponível em: <<https://noticias.unb.br/76-institucional/2319-aprovacao-das-cotas-raciais-na-unb-completa-15-anos>>. Acesso em: 6 out. 2021.

Apêndice A – Roteiro de Entrevista realizada com as Universidades Federais

- 1 – Quais os principais problemas enfrentados pela Universidade na execução da lei de cotas (fraude? falta de recursos? falta de apoio? outros?)
- 2 – Quais as soluções tomadas para sanar os problemas?
- 3 – Qual o índice de redução dos problemas com as soluções criadas?
- 4 – Há onde se consultar sobre essas informações?
- 5 – Houve apoio e acompanhamento do MEC nos 9 anos de aplicação da Lei?

Apêndice B – Informações solicitadas à Sesu/MEC sobre o monitoramento da Política de Cotas

1 – As informações sobre o monitoramento da aplicação da Lei de Cotas, e os mecanismos utilizados para esse fim pelo MEC/Sesu durante a vigência da Lei;

2 – Caso haja, os resultados do acompanhamento de ações prévias à Lei de Cotas, visto que algumas IFES já implementavam políticas desse tipo antes da promulgação da Lei 12.711/2012;

3 – Os relatórios ou documentos resultantes das avaliações anuais previstas no art. 7º do decreto 7.824/2012, realizadas pelo Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais;

3 – Os indicadores elaborados para medir o impacto/resultado da Lei desde sua vigência e o produto decorrente da análise;

4 – Os projetos/propostas de alterações na Lei, em decorrência da revisão de dez anos, prevista para agosto de 2022;

6 – As informações sobre a destinação específica do orçamento para a execução da Política de Cotas nas universidades.

Apêndice C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro que concordei em fornecer informações para a pesquisa de pós-graduação desenvolvida por Viviane Morosini Müller Espínola, em curso intitulado Controle de Políticas Públicas, promovido pelo Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas da União – ISC/TCU. Confirmando que a minha participação se deu de sem qualquer incentivo financeiro ou qualquer custo para mim, com a exclusiva finalidade de colaborar para o sucesso da pesquisa, cujos objetivos são estritamente acadêmicos. Reconheço que o uso das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa.

Tenho conhecimento de que a minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de observação e registro de informações, realizada em entrevista, a ser registrada a partir da autorização deste termo. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora. Compreendo, ainda, que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem quaisquer prejuízos para mim e sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Confirmando o recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Porto Alegre/RS, de _____ de 2021.

Assinatura do(a) participante: _____.

Assinatura do(a) pesquisador(a) : _____

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável