# Produto Técnico Tecnológico - PTT

Análise da implementação da política de cotas, com critérios raciais: a experiência da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG



## 5 DE FEVEREIRO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**Discente: Julio Cesar Barbosa** 

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Souza Moreira





#### **PROFIAP**

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede

## Instituição afetada pela proposta

UNIFAL-MG - Universidade Federal de Alfenas

### **UNIFAL-MG**

Universidade Federal de Alfenas Campus Varginha Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA

### **Professor Orientador**

Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira

### **Aluno Orientado**

Julio Cesar Barbosa

## Data da apresentação

Fevereiro/2022

## ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS RACIAIS

A experiência da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG

## **RESUMO**

A Lei nº 12.711/2012 instituiu a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, ficando amplamente conhecida como a Lei de Cotas. Visando conhecer como essa política pública de fato se comporta no âmbito organizacional, o presente estudo buscou analisar a implementação da política pública de cotas, com critérios raciais, para estudantes de graduação, formulada pelo governo federal, na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), no período de 2012 a 2021, tendo como base a etapa de implementação do Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle). Nos resultados, verificou-se que, de modo geral, houve um processo de mudanças progressivas na estrutura normativa interna, com objetivos claros e coerentes, assim como a criação de comissões de heteroidentificação, descrição das atividades, definição de regras e critérios e serem seguidos, condizentes e alinhados com a legislação superior, com as dinâmicas operacionais (procedimentos e atividades) e com a realidade local e regional. Além disso, constatou-se a participação ativa dos atores envolvidos com a implementação da política, por meio de recursos humanos e a estrutura organizacional (órgãos, comissões e conselhos internos) disponíveis, inclusive em ações de capacitação, o que contribuiu como suporte do aparato administrativo na execução da política de cotas, com critérios raciais, para atingimento dos objetivos dessa importante política de ações afirmativas na educação superior, no âmbito da UNIFAL-MG. Por outro lado, pontos críticos também foram identificados no decorrer da sua execução, mas que ainda podem (e devem) ser aprimorados, dentre os quais pode-se destacar a ausência de representantes do movimento social negro e de discentes cotistas nas atividades das comissões de heteroidentificação e a falta ações concretas de monitoramento e avaliação da implementação da política.

**Palavras-chave**: Políticas públicas. Ações Afirmativas. Cotas Raciais. Heteroidentificação. Universidades Federais

## **APRESENTAÇÃO**

**Título:** Análise da mplementação da política de cotas, com critérios raciais: a experiência da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG.

Ano: 2022

A Produção é vinculada a Trabalho de Conclusão concluído? Sim.

**Discente:** Julio Cesar Barbosa

Tipo da produção: Técnica Subtipo de produção: Serviços Técnicos

**Duração:** 12 meses (ou enquando durar as cotas

Natureza: Relatório Técnico

na UNIFAL-MG)

Instituição Financiadora: N/A Disponibilidade: Irrestrita

País: Brasil Cidade: Varginha-MG

Idioma: Português Divulgação: Meio digital

Público-Alvo: Instituições Federais de Ensino

(Lei nº 12.711/2012)

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo geral**

Analisar a implementação da política pública de cotas, com critérios raciais, para estudantes de graduação, formulada pelo governo federal, e executada na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), no período de 2012 a 2021.

### **Objetivos específicos**

São os seguintes os objetivos específicos deste trabalho:

- a) Descrever a trajetória da política na UNIFAL-MG;
- b) Analisar a estrutura normativa da instituição; e
- b) Analisar o aparato administrativo organizacional.

## Sumário

Guilland	
ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉF	
experiência da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MGErro! Indic	ador nao detinido.
APRESENTAÇÃO	4
OBJETIVOS	4
SITUAÇÃO PROBLEMA E DIAGNÓSTICO	6
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	21
DEFEDÊNCIAS	25

## SITUAÇÃO PROBLEMA E DIAGNÓSTICO

A partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, se verificou avanços no campo do bem-estar social, sendo inclusive um marco na história recente brasileira (BRASIL, 1988). A CF/88 preceitua, em seu art. 206, I, III e IV, que o acesso ao ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: "igualdade de condições para acesso e permanência na escola"; "pluralismo de ideias"; e "gestão democrática do ensino público" (BRASIL, 1988, n. p.).

É fato que a CF/88 resguarda os direitos individuais e coletivos a todos os brasileiros, assim como de promover o bem de todos, sem qualquer possibilidade de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, seja por raça, cor, idade e quaisquer outras formas de preconceito, como, também, por religião ou condição socioeconômica (BRASIL, 1988). Nesta dicotomia, acerca da reserva de vagas para ingresso em cursos superiores de instituições públicas de ensino, em detrimento da valorização do esforço pessoal e o "mérito acadêmico", se poderia alegar a afronta da igualdade de todos perante a lei, prevista na CF/88 (art. 5º).

No entanto, a própria Carta Magna também prevê, em seu art. 227, que é dever da sociedade e do Estado assegurar ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à educação, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Ou seja, pode-se entender que tal igualdade formal se aplica quando as condições de disputa também são equivalentes, caso contrário, é dever do Estado agir para promover a justiça social, colimada na Carta Magna do Brasil, "utilizando-se o critério de discriminação positiva pela raça" (FREITAS, p. 179, 2018).

No que se refere às garantias de igualdade de oportunidades, em termos de acesso ao mercado de trabalho e ao ensino superior, as **Políticas Públicas** têm sido algumas das alternativas adotadas pelo poder público, como medidas de redistribuição e assistência contra os problemas de discriminação e desigualdade, dentre as quais se pode destacar

as ações afirmativas como as cotas com critérios social, étnico e racial, sendo este último o recorte abordado neste trabalho.

De acordo com Souza (2006), extraindo a essência do conceito de política pública, tem-se uma área do conhecimento que visa "colocar o governo em ação" ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessa ação.

Uma política pública (public policy) também pode ser compreendida como um

instrumento de atuação do governo (em conjunto, ou não, com outros atores) que tem como cerne a solução não conflituosa de um problema percebido como público. Sua materialização ocorre por meio de procedimentos e regras; e através da proposição de linhas de atuação e programas, público-alvo, fonte de recursos, dentre outros. (MOREIRA, 2016, p. 7).

No estudo das políticas públicas, há a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) que entende as políticas como um conjunto de processos, etapas sequenciais e interrelacionadas (HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; SOUZA, 2006). Uma dessas etapas que permite o estudo das políticas públicas é a da implementação. Entende-se a implementação de políticas públicas como um conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos, direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos (RUA, 2009).

Nesse sentido, tendo em vista a pretensão de analisar as cotas com critérios raciais sob o prisma da Administração Pública, o estudo aqui realizado abordou a **implementação** de políticas públicas e os aspectos normativos, administrativos e organizacionais de análise desse estágio.

A despeito das desigualdades ainda existentes no Brasil, o cenário vem melhorando com o passar dos anos em termos sociais e **étnico-raciais**, oscilando de 2,7 milhões de estudantes em cursos de graduação, no início do século XXI, para praticamente o triplo disso, em 2019, quando já contava com 8,6 milhões (INEP, 2021), o que pode ser atribuído sobretudo às importantes políticas públicas de ampliação do acesso e de permanência, adotadas pelo governo federal, a partir de 2003, como medidas de valorização da educação superior no país (BRASIL, 2007; SILVA, 2020; CATANI; HEY,

2007). Nesta perspectiva, as cotas com critérios étnico-raciais também contribuíram para a ampliação do acesso de pretos, pardos e indígenas no ensino superior público, pois em 1999, cerca de 15% dos estudantes universitários eram pretos, pardos ou indígenas; e, em 2019, esse percentual passou a ser 46% (INEP, 2021).

Diante desse contexto, em face desse problema evidentemente público, as políticas públicas de ações afirmativas se materializaram em um conjunto de diretrizes relacionadas à democratização do acesso às Instituições Federais de Ensino (IFEs), consubstanciadas na aprovação da Lei nº 12.711/2012, também conhecida como Lei de Cotas, como a ampliação e a reserva de vagas destinadas para os estudantes egressos de escolas públicas, com critérios étnico-raciais (negros e indígenas), sociais (baixa renda), notadamente como mecanismo redistributivo e reparador de injustiças.

Assim, tendo em vista a sua abrangência e notoriedade em todo o território nacional, além do compromisso de acesso ao ensino superior à população de interesse social, considerou-se pertinente investigar: como ocorre a implementação da política de cotas, com critérios raciais, em Universidades Federais?

Para responder o questionamento motivador da pesquisa, o objetivo geral do trabalho foi analisar a implementação da política pública de cotas, com critérios raciais, para estudantes de graduação, formulada pelo governo federal, e executada na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), no período de 2012 a 2021.

Com isso, os objetivos específicos da pesquisa foram:

- a) Descrever a trajetória da política na UNIFAL-MG;
- b) Analisar a estrutura normativa da instituição; e
- c) Analisar o aparato administrativo organizacional.

Para atingir os objetivos propostos, o estudo teve como norte a coleta de dados, por meio do levantamento documental (estrutura normativa e aparato administrativo), e a interpretação de tais dados por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) a fim de atender aos seus objetivos.

A Política de Cotas, com critérios raciais, surgiu como resposta à histórica desigualdade étnico-racial no Brasil, sendo posteriormente incorporada, durante a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional, a parte socioeconômica e, em seguida, em 2016, pela Lei nº 13.409/2016, incluiu-se também as Pessoas com Deficiência (PcD) (BRASIL, 2016). Assim, a Política de Cotas teve o seu início nas IFEs a partir do primeiro semestre letivo de 2013, com o advento da Lei nº 12.711/2012.

É nessa conjuntura que a UNIFAL-MG iniciou a implementação da política de cotas, com critérios raciais. Entretanto, foi a partir de 2018 que houve a criação da Comissão de Aferição da Veracidade da Autodeclaração (CAVANE), quando a UNIFAL-MG se utilizou da previsão em seus editais para adotar a verificação da veracidade da autodeclaração dos candidatos às vagas reservadas aos negros (UNIFAL-MG, 2018), como mecanismo de controle, adotando critérios exclusivamente no fenótipo negro.

A partir da sua instituição, em 2012, a implementação da política de cotas, com critérios raciais na UNIFAL-MG, passou por importantes mudanças, das quais pode-se destacar duas: a primeira, em fevereiro de 2018, que criou a Comissão de Verificação e, posteriormente, em dezembro de 2018, com a Resolução nº 55/2018, que trouxe a sua regulamentação, sendo aprimorada na medida em que a política foi sendo implementada.

Outro ponto que merece destaque é que, a partir do início da implantação da reserva de vagas para negros na UNIFAL-MG, houve notória evolução da ocupação de vagas pela população autodeclarada negra, atingindo-se uma proporção próxima à da região aferida pelo IBGE (2010), até um pouco acima. Conforme ilustrado no Gráfico 1 (UNIFAL-MG, 2021), foi possível observar que, após a aprovação da Resolução nº 55/2018, o número de candidatos autodeclarados pardos aproximou-se, ainda mais, do patamar da população da região, enquanto a ocupação por candidatos autodeclarados pretos aumentou proporcionalmente, demonstrando que as mudanças e ações dotadas contribuíram para o aprimoramento da implementação da política.

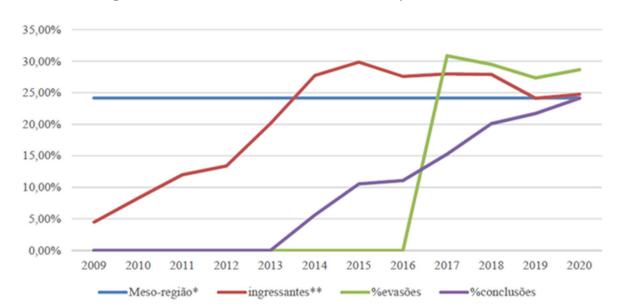


Gráfico 1– Ingresso de estudantes autodeclarados pretos 2009-2020

Fonte: UNIFAL-MG (2021).

Entretanto, deve-se ressalvar que não é possível afirmar categoricamente que tais vagas foram, de fato, ocupadas apenas pelo público-alvo da política de cotas, com critérios raciais, pelo menos até 2017, pois, até então, não havia mecanismo de controle na instituição, ou seja, não se fazia a heteroidentificação, bastava-se a autodeclaração feita pelos candidatos.

O ingresso por modalidade de cotas, de acordo com a Lei de Cotas, regulamentadas pelo Decreto nº 7.824/2012 e Portarias Normativas MEC nº 18/2012 e nº 21/2013, no período de 2013 a 2020, resultou em um total de 2.874 estudantes cotistas matriculados para acesso ao ensino superior na Instituição, embora com certa evasão, o que pode ser um dos motivos desse número superior ao quantitativo de vagas ofertadas no mesmo período (2.354). Ainda nesse interstício temporal, 450 estudantes negros concluíram seus cursos de graduação na universidade (UNIFAL-MG, 2021).

Para que se tenha uma dimensão mais precisa da questão, vale apresentar os quantitativos de entrevistas realizadas pelas comissões de heteroidentificação nos processos seletivos do período para ingresso nos cursos graduação da UNIFAL-MG. Nos Gráficos 2 e 3 é possível ter a dimensão melhor ao comparar as edições dos processos seletivos, o que demonstra os efeitos positivos da criação da CAVANE.

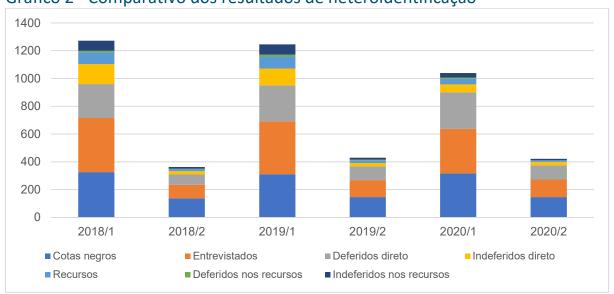


Gráfico 2 - Comparativo dos resultados de heteroidentificação

Fonte: Resultado da pesquisa com dados da UNIFAL-MG (2021).

Assim, considerando os resultados das matrículas de estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas, autodeclarados negros, deferidos em procedimento de heteroidentificação, de acordo com requisitos constantes dos editais de seleção e Termos de Adesão ao SISU, apresentados nos gráficos 2 e 3, verifica-se que em termos quantitativos a implementação da política tem avançado. Nota-se que o quantitativo de indeferimentos tem reduzido gradativamente, embora o preenchimento das vagas reservadas esteja se mantendo por volta de 80% para as entradas do primeiro semestre e uma leve alta para as edições de segundo semestre (UNIFAL-MG, 2021).

No entanto, segundo dados levantados, o não preenchimento integral das vagas ofertadas nos processos seletivos da UNIFAL-MG não tem sido uma especificidade das vagas reservadas para as cotas, mas trata-se de um problema que aflige também a modalidade da ampla concorrência. Prova disso, é a evolução da proporção da ocupação de vagas pela população autodeclarada negra, retrocitada, constante do Gráfico 1.

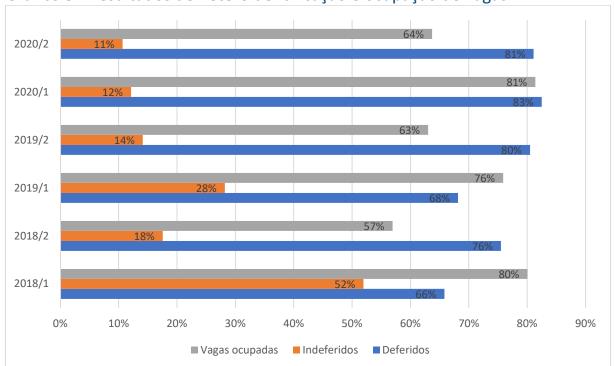


Gráfico 3 - Resultados de heteroidentificação e ocupação de vagas

Fonte: Resultado da pesquisa com dados da UNIFAL-MG (2021).

Destarte, verificou-se, de modo geral, um processo de mudanças progressivas nas normas internas, no sentido de alinhar os **critérios** e as **regras** às dinâmicas operacionais (**procedimentos** e **atividades**) e realidade local e regional, mediante participação dos atores envolvidos na implementação da política. Diante disso, buscou-se verificar se o processo de reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas, atende aos objetivos da Política de Ações Afirmativas na educação superior no âmbito da UNIFAL-MG (ROSA, 2016), o que, de modo geral, pode-se considerar que sim, a despeito dos pontos críticos que evidentemente ainda podem ser aprimorados, conforme síntese apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Resumo da análise da Lei de Cotas na UNIFAL-MG

Avanços e Inovações	Pontos Críticos
- Reserva de 50% das vagas para cotas com antecedência de 3 anos da estabelecida na Lei nº 12.711/2012.	- Ausência de previsão de heteroidentificação como procedimento complementar à autodeclaração nos editais anteriores a 2017/2.
<ul> <li>Criação de comissões de heteroidentificação a partir de 2018;</li> <li>Incorporação de normas aprovadas pelo Conselho Universitário, institucionalizando o procedimento</li> </ul>	- Ausência de norma regulamentadora aprovada pelas instâncias competentes acerca de critérios e procedimentos de heteroidentificação para as seleções anteriores
de verificação da veracidade da autodeclaração; - Especificações sobre critérios a serem adotados pelas comissões de heteroidentificação dos candidatos autodeclarados negros;	a 2018/1.  - Desarticulação entre a Universidade e o Movimento Social Negro, considerando a não participação nas comissões, embora haja previsão na própria norma da Instituição.  - Não participação de estudantes, sobretudo de cotistas raciais, como membros das comissões.  - Falta de acompanhamento e avaliação da implementação da política de cotas.
- Orientações e ações de capacitação para os membros das comissões, por meio das normas internas e oferta de cursos;	
- Ampliação de membros nas comissões de diferentes unidades acadêmicas e setores administrativos, inclusive dos <i>campi</i> fora de Sede, de Poços de Caldas e Varginha (Portaria nº 255/2019).	
- Criação do NEABI (Núcleo de Estudos Afrodescendentes Brasileiros e Indígenas);	
- Criação do Departamento de Direitos Humanos e Inclusão;	
- Informatização do sistema de chamadas, heteroidentificação, bem como de publicação dos resultados e recebimento de recursos, <i>on-line</i> .	
Fonte: resultados da pesquisa.	,

Vale registrar o fato de haver previsão de participação de representantes da comunidade externa e do movimento social negro nessas comissões de heteroidentificação, conforme consta na Resolução nº 55/2018 (§4º do art. 8º). Por outro lado, talvez porque não seja obrigatória, não há, de acordo com os documentos analisados, a participação desses representantes. Nesse sentido, seria enriquecedor para essa política de ação afirmativa que os movimentos sociais e os discentes da UNIFAL-MG por ela beneficiados fossem procurados pela universidade para participarem das comissões de heteroidentificação.

Além disso, considerando a análise documentos obtidos, não avançaram ações relativas à criação de cronograma de encontros presenciais sistemáticos em que os participantes envolvidos na implementação desta política pudessem discutir, avaliar e planejar ações estratégicas relacionadas a elas (UNIFAL-MG, 2021). A ausência de tal medida prejudicou - ou ao menos deixou de contribuir para - a implementação da política. Segundo o estudo realizado por Souza e Rothen (2021), sobre instituições de educação superior públicas estaduais do Paraná, a falta de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas é um ponto crítico na política de cotas, o que consideraram uma fragilidade naquelas instituições.

Ademais, conforme Memorando 206/2018/Copeve/Reitoria, que trata de relato de reunião de vários atores, incluindo membros da alta administração e das comissões de heteroidentificação, o Presidente da então Comissão Permanente de Vestibular afirmou que o processo de comunicação com a comunidade interna e externa deveria ser aprimorado, assim como a formação dos servidores, gestores (internos), discentes e gestores das escolas públicas e privadas do entorno da UNIFAL-MG, acerca da política de cotas e procedimentos de heteroidentificação, incluindo a formação de novos quadros das comissões de heteroidentificação (UNIFAL-MG, 2018).

No bojo das mudanças imprimidas pela Reitoria (gestão 2018-2022), em 13/11/2018 foi publicada a Resolução nº 53/2018, por meio da qual o Conselho Universitário (Consuni) aprovou o Regimento da Diretoria de Processos Seletivos da UNIFAL-MG, órgão que passou a ser responsável pelos concursos públicos e processos seletivos, em substituição à Comissão Permanente de Vestibular. Com a criação da DIPS, a UNIFAL-MG passou a contar com um órgão institucionalmente mais forte, regimentalmente aprovado e com estrutura organizacional definida, o que o institucionalizou de fato, somando-se ao aparato administrativo para dar suporte à execução da política de cotas. A então Copeve era uma comissão, a qual foi revogada por Portaria nº 2.541/2018, da Reitoria.

Das análises realizadas, em se tratando de acompanhamento e avaliação da

implementação da política, verificou-se que praticamente não foi dada atenção por parte da instituição a esse quesito. A UNIFAL-MG, porém, não está só nesse ponto negativo. Segundo o já citado estudo de Souza e Rothen (2021), a falta de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas é um ponto crítico na política de cotas, o que consideram uma fragilidade em outras IFEs.

A CAVANE realiza entrevistas como procedimentos de heteroidentificação com os candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos), seguindo o roteiro padrão, conforme formulário de entrevista denominado "Procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos)", que serve também de guia para a comissão, pois já constam os procedimentos, fundamentação legal, perguntas, obrigatoriedade de motivação da decisão e campo para deliberação.

De acordo com tal roteiro, a CAVANE faz a (i) acolhida ao candidato; (ii) confere documento de identidade original com foto e solicita que diga o nome em voz alta (pra gravação); (iii) recebe a autodeclaração (preto ou pardo) impressa e assinada do candidato; (iv) se apresenta ao candidato informando o prazo, tempo do procedimento e fundamentação legal com os principais marcos legais que regem a política; (v) ratifica que o critério considerado pela UNIFAL-MG é exclusivamente o fenótipo negro para a heteroidentificação; (vi) faz as perguntas: "Você se autodeclara de que cor?"; "O que te levou a se inscrever para as vagas destinadas aos candidatos negros (pretos ou pardos)?"; em seguida, faz a análise com base nos aspectos fenotípico, encerram a filmagem e deliberam após a saída do candidato da sala. Em seguida, redigem o relatório motivado e fundamentado, o assinam e enviam o os resultados para publicação via sistema de ingresso, que é publicado automaticamente na página do processo seletivo.

Verifica-se que, com exceção da possibilidade de utilização de fotografia como forma de registro da entrevista, os procedimentos adotados pela UNIFAL-MG no roteiro das entrevistas realizadas pelas comissões de heteroidentificação se assemelham muito às orientações trazidas pelo estudo apresentado por Tavares Jr. (2018), segundo o qual

foram apresentadas a partir de discussões no I Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD, ocorrido em maio de 2017:

- Receber o(a) candidato(a), solicitar a apresentação de documento oficial de identificação com foto, conforme a Instituição de Ensino; - Realizar apresentação dos(as) membros da banca; - Recolher a assinatura da Autodeclaração; - Comunicar ao candidato ou a candidata as formas utilizadas de registro da entrevista, filmagem ou fotografia. Recomenda-se uso de filmagem em vídeo; - Realizar perguntas padronizadas, sendo estas definidas pelas comissões da Instituição de Ensino; - Orientar o(a) candidato(a) sobre continuidade do processo e encaminhamento do mesmo; - Deliberar e preencher justificativa para o caso de deferimento ou indeferimento. (Tavares Jr., 2018, p. 268-269).

A Comissão Recursal, por sua vez, recebe da DIPS a relação de nomes dos candidatos recorrentes com o agendamento das análises, assistem aos vídeos em ambiente seguro da DIPS, e deliberam. Em seguida, redigem o relatório motivado e fundamentado, o assinam e enviam o os resultados para publicação via sistema de ingresso, que é publicado automaticamente na página do processo seletivo.

Ao considerar aspectos gerais dos membros da CAVANE, destaca-se que, em que pese a designação, nem todos dos 102 servidores (66 docentes e 37 TAEs), que formalmente integraram tal comissão, atuaram de fato na etapa da implementação política no período estudado, de 2018 a 2020. Foram 77 servidores que participaram de pelo menos uma entrevista. Ou seja, embora houvesse a designação e constasse, inclusive, nas portarias que constituíram as comissões que as atividades têm precedência sobre as demais atribuições acadêmicas e administrativas, o fato é que nem todos os integrantes participaram das entrevistas.

Foi possível observar, ainda, que a Administração da universidade buscou incentivar a participação de novos membros da CAVANE, tendo em vista que houve a edição de ofícios às unidades acadêmicas solicitando a indicação de servidores para compor a comissão. Observou-se nas portarias internas analisadas que, até a Portaria nº 255/2019, a grande maioria dos membros da CAVANE da Sede eram servidores docentes, lotados em uma única unidade acadêmica. Naquele ano, já haviam 11 dessas unidades ao todo na universidade.

Contudo, a partir de então, como resultados de iniciativas da gestão (reuniões com gestores, DIPS e Reitoria), houve a ampliação de membros, inclusive nos *campi* fora de Sede, assim como a participação de servidores de diversos setores, o que permite depreender que a Resolução nº 55/2018 não representa apenas uma norma isolada de caráter meramente formal, mas parte de um contexto institucional de mudança maior na implementação da política de cotas, com critérios raciais, na universidade.

Cumpre relatar, também, que dos 103 servidores designados para a CAVANE, 66 ocupavam carreira do Magistério Superior (64%) e 37 da Carreira de cargos Técnico-Administrativos em Educação (36%). Quanto ao gênero, verificou-se certo equilíbrio, haja vista que, dos 77 que atuaram nas entrevistas, 39 são do sexo feminino e 38 do sexo masculino. Esse quantitativo denota uma provável heterogeneidade de gênero não apenas na composição da CAVANE, mas principalmente da atuação, o que é salutar e se alinha ao estabelecido nos documentos normativos. Não há registro, no entanto, da condição autodeclarada de raça/cor dos membros, o que prejudica sobremaneira a análise nesse quesito, ficando como sugestão para investigação para os próximos estudos sobre o tema.

Ainda como parte do aparato administrativo, observou-se, a partir do Edital nº 74/2018, uma inovação tecnológica importante, o sistema de informação desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Instituição que permite o envio, pelo candidato, de toda a sua documentação para a matrícula, em formato digital, exclusivamente por meio de sistema online. Tal sistema automatizou inclusive as atividades da CAVANE, as publicações de resultados e o recebimento de recursos dos candidatos por meio desse canal. Isso se mostra útil tanto para a gestão quanto para os candidatos, com a economia de recursos financeiros, agilidade e acessibilidade.

Identificou-se na documentação analisada que, com fundamento na Resolução nº 55/2018, foram realizadas ações de capacitação sobre as relações étnico-raciais, com o intuito de promover a educação continuada e permanente dos membros integrantes da CAVANE, assim como de formação de novos quadros da comissão. Tais ações estão em

consonância com as normas, mas também com o preconizado por Tavares Jr. (2018).

Os cursos tiveram como objetivo construir coletivamente estratégias de trabalho acerca do procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos(as) candidatos(as) negros(as) para fins de preenchimento das vagas reservadas nos cursos de graduação e concursos públicos federais, conforme também prevê a Portaria Normativa nº. 04 de 6 de abril de 2018/MPOG e a exigência da Resolução nº 55/2018/ da UNIFAL-MG. O público-alvo de tais cursos foram os servidores docentes e TAEs da Universidade, abrindo-se vagas remanescentes para participantes de movimentos sociais e colaboradores. A unidade solicitante tem sido DIPS e, a partir de 2019, o NEABI passou a participar do planejamento e da execução dessas atividades formativas. Na Tabela 3 consta a relação de ações formalizadas de capacitação.

Em 2018 foram realizados três cursos, um em cada *campi* da universidade, acerca Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais. Em continuidade às ações de capacitação, realizou-se em 2019 mais um curso sobre a mesma temática, porém de forma presencial no *campus* sede e virtual para os outros *campi*, totalizando 70 servidores participantes, mais que a soma das três edições realizadas no ano anterior.

Segundo informações contidas em despacho da Coordenadoria de Capacitação e Avaliação - CCA/Progepe, no ano de 2020 não houve a proposta para a oferta de curso sobre o tema devido à Pandemia do Sars-CoV-2. Foi identificado também que essas ações foram realizadas a partir de pedidos da DIPS em parceria com o NEABI, junto à própria Progepe que também é a responsável pelo pagamento de Gratificação por Encargos de Curso ou Concurso - GECC aos ministrantes, conforme previsto no Decreto nº 6.114/2007 e Resolução Consuni nº 36/2018, que alterou a Resolução nº 112/2015 para possibilitar tal tratamento como medida de impulsionar a participação de servidores nas atividades das comissões de heteroidentificação (UNIFAL-MG, 2018).

Em síntese, ao analisar a evolução dos normativos que direcionam a implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG e as

transformações em seu aparato administrativo, pôde-se perceber avanços e continuidades. Por essa situação, optou-se por trazer uma análise geral de como está estruturada a política, em termos de estrutura normativa e aparato administrativo, para efetiva implementação na UNIFAL-MG. Essas informações constam no Quadro 2.

#### Quadro 22 – Politica de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG: resumo dos principais tópicos

#### Objetivo

Ocupação integral das vagas reservadas (50% do total de vagas da UNIFAL-MG) nos processos seletivos, destinados ao ingresso nos cursos de graduação, para estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas, no percentual mínimo relativo ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme estabelecido no art. 3° da Lei 12.711/2012.

#### **Abrangência**

Sede da UNIFAL-MG, em Alfenas-MG, e respectivas cidades dos *campi* da universidade, Varginha e Poços de Caldas, localizadas na região do Sul de Minas Gerais. A UNIFAL-MG recebe estudantes majoritariamente de Minas Gerais (75%), seguido pelo estado de São Paulo (23%) e o restante dos demais estados da federação (2%). (UNIFAL-MG, 2021)

#### Principais participantes e os principais procedimentos adotados na UNIFAL-MG

- Conselho Universitário (Consuni): aprova regulamentos como norma que adere ao SISU como processo seletivo de ingresso; regulamenta os procedimentos adotados na universidade para realização de procedimento de heteroidentificação;
- Reitoria: emite portarias constituindo comissões de heteroidentificação (CAVANE, Recursal, CH e CEAJ) e normativas, bem como aprova e assina os editais de seleção; autoriza pagamento de gratificação financeira (GECC) aos membros da CAVANE;
- Pró-Reitoria de Graduação: Envia os quantitativos de vagas, por curso, turno e *campi,* a serem oferecidos no semestre letivo para contar no Termo de Adesão ao SISU/MEC.
- Diretoria de Processos Seletivos (DIPS), a partir dos editais, resoluções, portarias e legislação superior, recebe os dados das vagas a serem oferecidas no semestre letivo, preenche e assina Termo de Adesão da UNIFAL-MG ao SISU/MEC; realiza o processo seletivos, elaborando e revisando editais e cronogramas, convocando os candidatos e programando com os membros da CAVANI para realização das entrevistas, articulando e apoiando as comissões de heteroidentificação dos candidatos. Acompanha os resultados no sistema de ingresso, verifica os recursos interpostos pelos indeferidos, separa os vídeos das entrevistas, agenda e informa aos membros da Comissão Recursal os canditados recorrentes e para analisarem os recursos. Ecerrado o processo seletivo, envia dados quantitativos de entrevistas realizadas para os membros das CANANIs preencherem declaração de execução de atividades para fins de pagamento de Gratificação por Encargos de Curso ou Concurso (GECC). Recebe as declarações preenchidas e assinadas e envia para pagamento, o que é realizado pela Progepe após confirmação de disponibilidade orçamentária pela Proplan e autorização do Reitor.
- CAVANIs realizam entrevistas com os candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos), seguindo roteiro de entrevista (se apresentam, acolhem o candidato, e lêem os marcos legias, fazem as perguntas, encerram a filmagem e deliberam após a saída do candidato da sala. Em seguida, redigem o relatório motivado e fundamentado, o assinam e enviam o os resultados para publicação via sistema de ingresso, que é publicado automaticamente na página do processo seletivo;
- Comissão Recursal recebe a relação de nomes dos candidatos recorrentes com o agendamento das análises, assistem aos vídeos em ambiente seguro da DIPS, e deliberam. Em seguida, redigem o relatório motivado e fundamentado, o assinam e enviam o os resultados para publicação via sistema de ingresso, que é publicado automaticamente na página do processo seletivo;
- DRGCA, CRCAs (*campi*) e DICOM auxiliam a DIPS, durante a execução do processo seletivo, para dirimir dúvidas dos candidatos acerca dos critérios e procedimentos de heteroidentificação e demais requisitos para efetivação de matrícula, conforme previsto no edital de seleção e estabelecido no Termo de Adesão ao SISU.

#### Especificação das entregas

Matrículas de estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, autodeclarados negros (pretos e pardos), deferidos em procedimento de heteroidentificação, de acordo com requisitos constantes do edital de seleção e Termo de Adesão ao SISU.

Fonte: elaboração própria, com dados da UNIFAL-MG (2021).

## PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

As políticas públicas, como as ações afirmativas, se mostram como meio útil de se contribuir para a correção de injustiças sociais, especialmente quando adentram a etapa do *policy cycle* conhecida como a implementação. Porém, por vezes, se faz necessário um tempo de consolidação e aprimoramento, de modo a se conhecer a dinâmica, os atores, as ideias, as instituições, e continuar aprimorando-a, para que se atinja, cada vez mais, os resultados esperados, combatendo o problema que a fez surgir. As cotas com critérios raciais, por exemplo, podem contribuir para amenizar o problema em questão ao possibilitarem a reversão de injustiças em contextos em que a igualdade formal é insuficiente.

Nessa conjuntura, considerando os achados nos presentes estudos, verificou-se que ainda há diversos pontos que podem (e devem!) melhorar na implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG. Pode-se citar, como os principais, (i) o não preenchimento integral das vagas ofertadas nos processos seletivos, (ii) a ausência de participação do Movimento Social Negro e dos discentes na CAVANE e, notadamente, (iii) a falta de acompanhamento e avaliação efetivos da implementação política de cotas na UNIFAL-MG. Segundo Tavares Jr. (2018, p. 260), a "instituição deve ter um grupo de trabalho com integrantes experientes na temática étnico-racial e conhecimento da legislação vigente capazes de integrar e articular as políticas de ingresso com as de permanência e êxito". Todavia, reconhecer os avanços e medidas adotadas para o alinhamento de cursos também faz parte e é salutar para a continuidade.

Assim, diante do exposto, observou-se neste estudo uma evolução gradativa, durante a execução, tanto normativa como do aparato administrativo na implementação da política pública de cotas, com critérios raciais, evidenciando a busca pela efetividade da política em âmbito institucional na UNIFAL-MG. De fato, essa experiência possibilita enxergar que, a despeito das dificuldades inerentes, a Instituição tem avançado no aprimoramento de seus documentos normativos e orientadores, contando com a

participação de atores executores na linha de frente, mas também de diversos órgãos de sua estrutura organizacional, tais como colegiados e da alta administração, demonstrando envolvimento cada vez maior dessas instâncias com a política.

Assim, pode-se depreender que a implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG passou por diferentes estágios e com eles grandes desafios, como a criação e o funcionamento da comissão de heteroidentificação, a regulamentação dos procedimentos e dos critérios como mecanismos de controle e inibidores de fraudes, a continuidade e a manutenção dos trabalhos até o presente momento. Inicialmente, a falta de normatização dificultou as atividades, a não previsão da comissão de verificação nos editais e a falta de experiência acerca do assunto, bem como o aparente desinteresse por parte dos servidores em participar.

Por outro lado, houve um significativo avanço e desenvolvimento dos procedimentos ao longo do tempo, que, em suma, pode-se elencar:

- o apoio da alta administração (Reitoria), desde o início;
- a realização de reuniões com os setores envolvidos direta e indiretamente com o processo seletivo para ingresso na universidade;
- a constante revisão dos editais e a inclusão da previsão de comissão de heteroidentificação, de critérios e procedimentos para a seleção para o ingresso nos cursos de graduação;
- a previsão e a realização de filmagem das entrevistas;
- a evolução normativa com a regulamentação pelo Conselho Universitário, definindo critérios, regras e procedimentos a serem seguidos (Resolução nº 55/2018/Consuni e suas alterações); e a Portaria (Normativa) nº 23/2020/Reitoria/UNIFAL-MG);
- a aprovação pelo Consuni e pela Reitoria de pagamento de GECC para a ações de capacitação de aos membros da CAVANE como forma de incentivo à adesão e participação das atividades dessa comissão, frente à baixa participação de parte dos seus membros;

- ações de capacitação voltadas para a comunidade interna, sobretudo para os membros da comissão, sobre relações étnico-raciais e cotas com critérios étnico-raciais nas universidades federais;
- padronização dos procedimentos com definição de roteiro, de formulário e de modelos de decisões para as entrevistas; e
- a criação de um sistema informatizado que permite: atribuir os candidatos a serem entrevistados às respectivas comissões, o registro do resultado e a assinatura, bem como a publicação automática dos resultados na página do processo seletivo e a interposição de recursos por parte dos candidatos.

Recomenda-se, portanto, dar sequência aos presentes estudos, buscando conhecer, analisar e avaliar a efetividade dessa política, com critérios raciais, na UNIFAL-MG e em outras IFEs, abrangendo-se, notadamente, questões como: (i) os efeitos das ações implementadas sobre o ingresso, (ii) a manutenção e a relação permanência/evasão com seus motivos e impactos; (iii) o desempenho e o percentual de conclusão dos estudantes cotistas, comparando-se os dados com os dos demais grupos integrantes da Lei de Cotas e, também, da ampla concorrência. Questões que envolvem (iv) a forma como a universidade vê, recebe e se realciona com os estudantes cotistas negros e como estes se sentem quanto ao pertencimento a esses espaços acadêmicos também são aspectos relevantes para próximos estudos. Sugere-se, ainda, no que concerne às comissões de heteroidentificação.

Diante de todo o exposto, visando ao aprimoramento contínuo da implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG, sugere-se a adoção de algumas medidas:

- Criar um Comitê de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Cotas na UNIFAL-MG (ou órgão equivalente), para dar sequências aos estudos ora sugeridos;
- Realizar reuniões sistemáticas de avaliação e produção de relatório e fechamento do processo seletivo realizado a cada semestre;

- Realizar de campanhas de esclarecimento e informação para as escolas de ensino médio sobre o procedimento de heteroidentificação e acerca das políticas de cotas com critérios raciais executadas na UNIFAL-MG.
- Por fim, não se pode perder de vista que ainda há grande heterogeneidade e desigualdade na sociedade brasileira, como diferenças econômicas, sociais e culturais, especialmente para as minorias, o que se torna ainda mais latente quando se trata da população negra e pobre, historicamente injustiçada, vítima de preconceitos raciais e de discriminação. Isso demanda uma atenção especial do Estado, bem como na universidade pública, e isso não é diferente na UNIFAL-MG. Por isso, é imprescindível o constante empenho institucional na execução de políticas públicas, como as ações afirmativas de cotas. O sucesso da implementação dessas ações pode contribuir para a transformação de vidas e a realidade brasileira, com a consequente melhoria da qualidade de vida e a inclusão das pessoas negras, especialmente os mais pobres.

# **REFERÊNCIAS**

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5. ed. v. 1. Lisboa: Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Constituição Federal (1988). <b>Constituição da República Federativa do Brasil</b> : promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.
Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm</a> . Acesso em: 11 jun. 2020.
Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acessem: 11 jun. 2020.
Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. 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. <b>Diário Oficial da União</b> , Brasília, 15 out. 2012.
Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu. <b>Diário Oficial da União</b> , Brasília, 06 nov. 2012.
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas. Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei n°12.990, de 9 de junho de 2014. <b>Diário Oficial da União</b> , Brasília, 10 abr. 2018. Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345. Acesso em: 20 abr. 2020.
Presidência da República. Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007. Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que crata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. <b>Diário Oficial da União</b> , Brasília, 16 mai. 2007. Disponível em: <

Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.

Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Diário Oficial da União, Brasília, 15 out. 2012, retificado em 16 out. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm.

Acesso em: 11 jun. 2020.

http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/ ato2007-2010/2007/decreto/d6114.htm.

FREITAS, E. R. Heteroidentificação e Quotas Raciais: o papel do Ministério Público *In*. DIAS, G. R. M.; TAVARES JR., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. p. 177-193.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. **Capítulo 7 – Implementação de Políticas Públicas**. p. 179-197. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010:** Educação e deslocamento: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7545. Acesso em 4 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **IBGE Cidades:** População estimada, 2021. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br. Acesso em: 15 jan. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. Cadernos de estudos e Pesquisas em Políticas educacionais: Cenários do Direito à Educação. INEP/MEC. Brasília, V. 3, n. 4, 2021. Disponível em: <a href="https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4">https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4</a> Acesso em 06 set. 2021.

MOREIRA, V. S. Avaliação dos Resultados do Programa "Minha Casa, Minha Vida" em Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG, 2016.

ROSA, A. A. A Implementação das cotas raciais e sociais na UFGD e sua contribuição para a política de ações afirmativas (2012-2014). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, MS, 2016.

RUA, M G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. Capítulo 1 — Introdução: percebendo as políticas públicas. p. 01-24. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA. T. D. **Ação Afirmativa e População Negra na Educação Superior**: acesso e perfil discente. (Texto para Discussão, n. 2569). Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\_content&view=article&id=358 93&Itemid=448. Acesso em 03 jul. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, n.16, p. 20-45, Porto Alegre, jul./dez. 2006. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003. Acesso em: 02 fev. 2022.

SOUZA, A. C. de; ROTHEN, J. C. Analysis of quota policies in state public universities in the state of Paraná/Brazil, according to the Policy Cycle. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 29, n. January - July, p. 3, 2021. Disponível em: https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/article/view/5516. Acesso em: 15 jan. 2022.

TAVARES Jr., P. R. F. Orientações práticas para a implementação da comissão de heteroidentificação em Institutos Federais de Educação (IF´s). *In*. DIAS, G. R. M.; TAVARES Jr., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. p. 253-274.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). Sistema de Ingresso na Universidade. Processo Seletivo de ingresso nos cursos presenciais de graduação da UNIFAL-MG por meio do Sistema de Seleção Unificada SISU - Edições de 2013/1 a 2020/2. Alfenas, 2021. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/sisu/. Acesso em: 03 dez. 2021.

Portal: Acesso à Informação: Portarias: Gestão de Pessoas. Alfenas, 2021.
Disponível em: http://sistemas.UNIFAL-
MG.edu.br/app/rh/gestaopessoas/paginas/quadroportarias.php Acesso em 03 jul. de
2021.
. <b>Portal</b> : Acesso à Informação: Portal de Dados Abertos da UNIFAL-MG. Alfenas, 2022. Disponível em: <a href="https://sistemas.unifal-mg.edu.br/app/si3/home.php">https://sistemas.unifal-mg.edu.br/app/si3/home.php</a> Acesso em 03 jan. 2022.
. <b>Portaria nº 23</b> , de 03 de janeiro de 2020. Estabelece os procedimentos a serem adotados para atendimento ao art. 21, da Resolução nº 55/2018, alterada pela

