



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

NOTA TÉCNICA Nº 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 29 de outubro de 2021.

I – Do objeto da análise técnica.

Trata-se de nota técnica elaborada pela Defensoria Pública da União, por seu Grupo de Trabalho de Políticas Étnico-raciais, a partir de informações requeridas à Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR, ao Ministério da Educação, à Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da UFPR (SIPAD-UFPR), ao Centro Politécnico da Universidade Federal do Paraná e à Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) – ABPN, sobre o monitoramento das políticas afirmativas de cotas raciais nas instituições federais de ensino superior, nos termos da lei 12.711/2012.

Dadas as atribuições legais (LC 80/90) e constitucionais (art. 134, CF) da Defensoria Pública da União na promoção e efetivação dos direitos humanos e respectivas políticas públicas, dentre as atribuições do GTPE-DPU, nos termos da Portaria nº 200/2018 da Defensoria Pública da União, em seu art. 2º, inc. VII e X, está a de difusão e conscientização dos direitos humanos e contribuição na elaboração de políticas públicas afetas à população afrodescendente. Ademais, o art. 13, inc. I, dispõe sobre o seu dever de fomentar a efetivação da igualdade de oportunidades e o enfrentamento da discriminação étnico-racial.

Diante disso, e entendendo a importância do aprimoramento e monitoramento de políticas públicas direcionadas a enfrentar as desigualdades experimentadas pela população negra, a Defensoria Pública da União, por meio do seu Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, apresenta esta nota técnica, norteada pelos seguintes pontos.

II – Da relevância e pertinência do tema.

É de amplo conhecimento que a Lei de Cotas, nº 12.711/2012 estabelece prazo de “revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”, que se implementa em 29 de agosto de 2022, sendo necessário que até a referida data os órgãos competentes apresentem uma avaliação da política pública, considerando o cenário jurídico atual e as demandas da sociedade brasileira.¹ A presente Nota Técnica, em grande medida, objetiva contemplar o alcance da normativa e avaliar a possibilidade e/ou a necessidade da sua revisão, em virtude de informações obtidas junto aos órgãos responsáveis.

Para tanto, importa destacar o histórico normativo e jurisprudencial em torno da temática.

A partir da proteção constitucional em favor da redução de desigualdades sociais e raciais, é de se apontar o estabelecido na Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. Em seu art. 4º, a normativa traz a necessária promoção da participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do Brasil, especialmente por meio da adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa e da eliminação de obstáculos históricos, socioculturais e institucionais contrários à representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada.

Em 2012, cria-se a Lei Federal nº 12.711/2012, com sua regulamentação pelo Decreto nº 7.824/2012, a qual representa um marco na definição de parâmetros inclusivos de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), bem como aos Institutos Federais de Ensino Técnico de Nível Médio vinculados ao Ministério da Educação, entendendo a importância da medida enquanto meio de aprimoramento técnico e educacional de futuros(as) profissionais negros(as).

Ainda em 2012, por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas e no esteio do voto do Min. Luís Roberto Barroso reconheceu que a lei é motivada por um dever de reparação histórica decorrente da escravidão e do racismo estrutural existente na sociedade brasileira.²

Já em 2014, com o advento da Lei nº 12.990/2014, que estabelece a reserva de vagas à população negra para o ingresso no serviço público federal, evidenciou-se a insuficiência da adoção de políticas de ações afirmativas apenas na graduação no que tange ao objetivo de reparar ou compensar efetivamente as desigualdades sociais resultantes de passivos históricos ou atitudes discriminatórias atuais, reforçando a necessidade de atenção às práticas institucionais de inclusão dos/as profissionais negros/as.

Não por acaso, em 2017, por meio da Ação Direta de Constitucionalidade nº 41/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade da Lei de Cotas no Serviço Público Federal nº 12.990/2014, destacando o Min. Marco Aurélio que a garantia de uma sociedade justa e solidária repousa no tratamento igualitário em relação à falta de oportunidade para a população negra.³

Dado que a política afirmativa de cotas raciais nas IFES, regulamentada pela Lei de Cotas, nº 12.711/2012, objetiva a formação de um ambiente acadêmico mais plural e democrático e garante gradualmente o acesso ao ensino superior e a qualificação profissional à população negra, é cediço que são fundamentais ações de monitoramento dos resultados da referida política pública. Trata-se não apenas de uma avaliação sobre a implementação da referida Lei, como também de um suporte às IFES para o aperfeiçoamento do mecanismo de inclusão e o saneamento de quaisquer dificuldades ou irregularidades na sua execução. Sobre o tema, debruça-se a presente Nota Técnica.

III - Do monitoramento institucional da ação afirmativa de reserva de vagas.

Diante da necessidade de se conferir transparência e publicidade aos resultados da política pública de implementação de cotas raciais que atendam aos anseios da população, o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU) buscou conhecer das ações de monitoramento desempenhadas pelo Ministério da Educação – MEC e pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SNPIR, quanto ao cumprimento da Lei nº 12.711/2012, a partir das seguintes indagações:

1. Quais foram as ações desenvolvidas pelo órgão/entidade, referentes ao monitoramento e orientação para a implementação da política de cotas raciais desde o início da vigência da Lei nº 12.711/2012 até a presente data?

2. Qual foi o montante de recursos aplicados pelo órgão/entidade em ações e/ou programas de monitoramento da política afirmativa, desde a vigência da Lei nº 12.711/2012 até a presente data? Especifique-os.
3. Em relação ao questionamento anterior, tendo em vista que conforme informações preliminarmente obtidas para o ano de 2020 não houve programa orçamentário específico para a promoção da igualdade racial ou para o combate ao racismo, qual o eventual montante despendido especificamente no referido ano em ações relacionadas à política de cotas?
4. Quais foram os projetos executados pelo órgão/entidade no sentido de sistematizar e integrar os dados de implementação da política afirmativa de cotas raciais?

Os questionamentos, remetidos em 17 de dezembro de 2020, foram respondidos pela SNPIR e pelo MEC, respectivamente, em 28 de dezembro de 2020 e 12 de março de 2021. A partir das respostas, obtiveram-se informações de relevante pertinência, conforme se expõe a seguir.

a) Das informações apresentadas pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR e pelo Ministério da Educação.

Em relação às ações desenvolvidas de monitoramento e orientação para a implementação da política de cotas raciais desde a vigência da Lei nº 12.711/2012 e aos projetos executados no sentido de sistematizar e integrar os dados de implementação da política afirmativa de cotas raciais, a SNPIR apresentou iniciativas relacionadas ao monitoramento e avaliação da política de reserva de vagas, sendo elas: i) o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais – SIMOPE; e ii) a proposta de celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Educação – MEC e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH.

Sobre o SIMOPE, a SNPIR informou ter firmado parceria com a Universidade Federal do Paraná, por meio do Termo de Execução Descentralizada – TED nº 07/2015 para o desenvolvimento do sistema. A ideia é que ele permitisse a análise de dados e indicadores referentes a políticas públicas direcionadas à população negra e aos povos e comunidades tradicionais, de modo a obter um modelo metodológico capaz de nortear as Universidades e Institutos Federais a produzirem suas próprias avaliações. Para a Secretaria, trata-se, ainda, de importante subsídio para a tomada de decisão do governo federal em relação ao aprimoramento das políticas de reservas de vagas a estudantes e servidores(as) públicos(as).

Quanto ao Acordo entre o MEC e o MMFDH, alegou que o objetivo é implementar metodologia de acompanhamento e avaliação das reservas de vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. Para tanto, ambos os Ministérios utilizarão dos insumos provenientes de pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e de informações sistematizadas pelo SIMOPE. A SNPIR expôs, ainda, que atualmente aguarda a assinatura do Acordo pelo MEC.

O MEC, por sua vez, informou a criação do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das reservas de vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, nos termos do Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas. Alegou que o Comitê, formalmente constituído pela Portaria nº 775/2018, realizou três reuniões em 2018, junto a representantes da Funai e da SEPPIR, mas não prosperou com ações efetivas de acompanhamento e monitoramento da política afirmativa.

Fez saber, ainda, que em 2019 foi realizada Reunião de Alinhamento para Avaliação e Monitoramento da Lei nº 12.711/2012, na qual representante do MEC informou a existência de dados apenas referentes ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU), ao passo que representante da SNPIR informou ter solicitado dados sobre a disponibilização das vagas a todas as IFES em 2017, mas obteve retorno de menos da metade. Também foi noticiado em reunião o Acordo de Cooperação que estava sendo firmado entre a SNPIR e a ENAP, bem como foi proposto o acordo entre o MEC e o MMFDH, mencionado pela resposta da SNPIR.

Sobre a assinatura do Acordo, ressaltou que, diante da necessidade de atualização de membros, titulares e suplentes na composição do Comitê, a Secretaria-Executiva do MEC encaminhou Nota Técnica nº 72/2020/DP1/GAB/SE/SE (2323603) (Processo SEI 23000.003026/2017-61) à Consultoria Jurídica junto ao MEC (Conjur/MEC) para apreciação de minuta de Portaria interministerial, com vistas à sua publicação oficial, resultando na Portaria Conjunta nº 1, de 22 de novembro de 2020, sendo desde então possível dar plena continuidade aos trabalhos afetos ao Comitê.

Finalmente, alegou que as ações de fomento das cotas na pós-graduação se encontram no âmbito da autonomia universitária, mencionando inexistir menção a tal prerrogativa nas normativas que regulam a política de cotas. Concluiu, ademais, que a competência para manifestação quanto aos cursos de pós-graduação é legalmente conferida à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Quanto ao montante de recursos aplicados em ações de monitoramento da política afirmativa, desde a vigência da Lei nº 12.711/2012 até a presente data, a SNPIR enunciou que o TED firmado com a ENAP totaliza um orçamento despendido de R\$ 508.500,00 (quinhentos e oito mil e quinhentos reais), enquanto aquele celebrado junto à UFPR totaliza o investimento de R\$ 881.058,28 (oitocentos e oitenta e um mil, cinqüenta e oito reais e vinte e oito centavos). Sobre a articulação junto ao MEC, destacou que, em razão da sua característica operacional, não implicará no empenho de recursos financeiros.

No que toca ao eventual montante despendido especificamente no ano de 2020 em ações relacionadas à política de cotas, nenhuma informação foi trazida a esta Defensoria pela SNPIR e pelo MEC para além das já apresentadas. Com isso, quanto ao referido ano, tem-se tão somente a informação fornecida pelo MEC acerca da dotação autorizada ao PNAES, no total de R\$ 1.038.643,00 (um milhão, trinta e oito mil, seiscentos e quarenta e três reais).

a.1) Das ações de permanência a partir das informações fornecidas pela SNPIR e pelo MEC.

Tomando por base o que sugere o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos e Estudantis, pode-se compreender a política de assistência estudantil como:

[...] um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (Fonaprace/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012).

Sobre as ações de permanência, o MEC informou realizar o acompanhamento das ações referentes ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído por meio do Decreto nº 7.234/2010, com finalidade de ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, atendendo prioritariamente estudantes advindos(as) da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES.

Segundo o Ministério, o PNAES tem seu orçamento qualificado na Ação Orçamentária 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, sendo este alocado diretamente nas unidades orçamentárias das Universidades Federais. Nos termos do § 2º, do Art. 3º do Decreto nº 7.234/10, é de competências das próprias instituições federais de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção de estudantes a serem beneficiados(as) pela política. Sobre o montante do orçamento autorizado relativo ao PNAES, entre os exercícios de 2012 e 2020, para custear despesas inerentes ao programa, apresentou a seguinte tabela:

PNAES AÇÃO 4002 – DOTAÇÃO AUTORIZADA

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL R\$	556.248	652.125	772.640	935.238	993.555	992.395	961.604	1.060.913	1.038.643

A execução das ações se dá de duas formas: por meio de benefícios diretos, ou seja, o auxílio financeiro pago diretamente a estudantes assistidos(as); e benefícios indiretos, destinados a toda ação desenvolvida pela instituição federal nas áreas definidas pelo Decreto nº 7.234, de 2020, tendo por beneficiários(as) estudantes em situação de vulnerabilidade, devidamente matriculados(as) na instituição. Compete ao MEC, assim, o monitoramento nacional, realizado desde 2016 por intermédio de coleta de informações anualmente declaradas pelas universidades e institutos federais.

A fim de complementar as informações fornecidas pelo MEC, o GTPE-DPU requereu descrição da distribuição de recursos do PNAES por natureza da despesa, desde o início da vigência da Lei nº 12.711/2012, discriminando a transferência por indivíduos dos gastos com alimentação (restaurante universitário). Para tanto, obteve planilha contendo a execução, por natureza contábil, da ação orçamentária 4002, referente ao período de 2008 a 2021, produzida após consulta ao Sistema SIAFI e encaminhada pela área orçamentária do MEC. Da referida planilha pode-se extrair que, dos R\$ 10.097.442.906,00 destinados ao PNAES por Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), R\$ 9.191.459.907,67 foram empenhados entre 2008 e 2021 – cerca de 91% do valor originalmente reservado. Anualmente, tem-se a seguinte proporção:

PNAES AÇÃO 4002

ANO-EXERCÍCIO	PLOA (R\$)	EMPENHADO (R\$)	VARIAÇÃO (%)
2008	182.608.393,00	141.013.037,38	-22,77%
2009	211.767.554,00	203.971.655,42	-3,68%
2010	318.434.441,00	307.450.211,64	-3,44%
2011	424.828.735,00	401.113.697,04	-5,58%
2012	551.393.605,00	512.809.338,68	-6,99%
2013	674.688.015,00	637.604.349,32	-5,49%
2014	791.632.704,00	713.567.760,01	-9,86%
2015	948.960.405,00	843.707.334,12	-11,09%
2016	1.030.037.000,00	951.874.876,91	-7,58%
2017	987.384.620,00	953.696.763,55	-3,41%
2018	957.078.952,00	956.886.045,75	-0,02%
2019	1.070.444.459,00	1.053.038.221,86	-1,62%
2020	1.073.518.740	1.010.985.617,67	-5,82%
2021	874.665.283,00	503.740.998,32	-42,4%

A partir dela, é possível constatar uma estagnação nos valores repassados para o PNAES desde 2015, mantendo a média de aproximados R\$ 1 bilhão, depois de anos de aumento nos valores investidos na permanência estudantil que, evidentemente, acompanham o aumento de estudantes beneficiários(as) da política afirmativa em instituições federais de ensino superior.

Pediu-se, ainda, a execução detalhada dos gastos com alimentação, tendo em vista que estão diretamente relacionados à mínima condição de sobrevivência. Em nível conjuntural, o “Caderno Temático III: A demanda potencial e o público-alvo da assistência Estudantil” de 2021, editado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – Fonaprace e pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, expõe que há inclusive uma associação entre fazer menos refeições ou fazê-las em Restaurantes Universitários com a presença na Demanda Potencial Prioridade PNAES, evidenciando maiores dificuldades e sofrimentos emocionais pelos(as) estudantes, além de uma maior ideação de abandono do curso.

Em resposta sobre o tema, o MEC alegou que a despesa com alimentação pode atingir benefícios diretos e indiretos, sendo mais pertinente requerê-la diretamente a cada instituição. De todo modo, em uma breve análise das informações repassadas, foi possível localizar as seguintes naturezas de despesa ao adotar a palavra-chave “alimentação”: 33903007 - Gêneros de Alimentação; 33903940 - Programa de Alimentação do Trabalhador; 33903941 - Fornecimento de Alimentação; 33903623 - Fornecimento de Alimentação; e 33904600 – Auxílio-alimentação. Para tais despesas, no intervalo de 2008 a 2021, há a previsão de R\$ 224.000,00 em PLOA, tendo sido empenhado o valor total de R\$ 1.672.760.959,12.

Dante da divergência entre o valor destinado à alimentação em PLOA e o valor empenhado, de modo que o primeiro é expressamente inferior ao segundo, supõe-se que a variação advinha da distinção de alocação de despesas em benefícios diretos e indiretos, exposta pelo MEC, culminando na possibilidade de repasse de uma despesa a outra após a aprovação da PLOA. De todo modo, acusa-se a importância de oportunamente estudar o tema de forma aprofundada.

A atribuição do PNAES, para além de garantia de assistência à alimentação, tem por objeto a moradia estudantil, o transporte, a atenção à saúde, a inclusão digital, a cultura, o esporte, a creche e o apoio pedagógico e a acessibilidade. Dito isso, ainda segundo o “Caderno Temático III: A demanda potencial e o público alvo da assistência Estudantil”, tem-se que o público-alvo do PNAES normalmente está vinculado a um conjunto de privações e dificuldades de realização de estudos e desenvolvimento de bom desempenho acadêmico. Não obstante, os grupos prioritários têm dificuldade de acesso nos variados âmbitos de proteção do PNAES: “Para todos os casos a amplitude coberta está sempre abaixo da metade da Demanda Potencial Prioridade PNAES para ações genéricas, e baixíssima para aquelas modalidades que não respondem aos mínimos sociais (Alimentação, Moradia e Transporte)” (Fonaprace/ANDIFES, 2021).

Nesta linha, foi solicitado o número aproximado de estudantes beneficiários(as) da política de auxílio permanência das universidades desde o início da vigência da Lei nº 12.711/2012, com o valor médio por aluno/mês/ano. Em resposta, o MEC apresentou que, desde o ano de 2016, foram atendidos(as) pelo PNAES 1.683.932 estudantes, nas seguintes proporções:

Ano	Estudante beneficiado(a)	Orçamento executado - Pago (Base SIAFI)	Média Anual	Média Mensal
2016	294.248	806.824.903	2.741,99	228,50
2017	303.739	808.641.552	2.662,29	221,86
2018	345.910	815.032.055	2.356,20	196,35
2019	379.817	865.892.837	2.279,76	189,98

Ano	Estudante beneficiado(a)	Orçamento executado - Pago (Base SIAFI)	Média Anual	Média Mensal
2020	360.218	769.175.487	2.135,31	177,94

Em uma singela avaliação dos dados, denota-se que, apesar do aumento de estudantes beneficiados(as), há um decréscimo no orçamento executado. De tal modo que enquanto o número de estudantes sobe em aproximadamente 22,4%, o orçamento executado decaiu em 4,66%. A diferença se torna mais expressiva quando diante da média mensal: o valor por estudante beneficiado(a) reduz em 22,1% entre 2016 e 2020. Urge, pois, atenção ao Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o PNAES:

Art. 8º. As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010).

Acrescenta-se o fato de que, não obstante o PNAES objetive facilitar a continuidade de estudantes em cursos de graduação no ensino superior, é evidente que, em se tratando de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a quantia mensal de aproximadamente R\$ 200 reais é insuficiente para garantir e apoiar a permanência estudantil. Por sua vez, o decréscimo na quantia destinada a estudantes beneficiários(as) do programa no intervalo de 5 (cinco) anos expõe a fragilidade do programa.

A partir do detalhamento ora trazido acerca do PNAES, concebe-se, desde já, como necessários encaminhamentos aqueles trazidos pelo “Caderno Temático III: A demanda potencial e o público alvo da assistência Estudantil”, quais sejam:

1) revisão da lógica de distribuição de recursos orçamentários respeitando o volume, a natureza e a distribuição das vulnerabilidades;

2) a realização de estudo sobre as equipes de referência em assistência estudantil para o estabelecimento de quantidades e perfis adequados às condições de vulnerabilidade;

3) a realização de revisão do conteúdo do PNAES, observando seus limites e avanços para a composição de uma política nacional de assistência estudantil;

4) a incorporação da prática de análise, acompanhamento e avaliação das políticas de assistência estudantil para melhorar a precisão, eficácia e efetividade do programa; e

5) o desenvolvimento de novos estudos sobre demanda potencial da assistência estudantil para além dos marcos prioritários do PNAES.

Ainda, requisitou-se ao MEC os valores desagregados por aluno/mês/ano do Programa Bolsa Permanência - PBP. Distinguindo-se do PNAES, o PBP, regido pela Portaria MEC nº 389/2013 e acompanhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), corresponde a ação de assistência estudantil criada com a finalidade de atender estudantes cotistas de cursos integrais, quilombolas e indígenas aldeados. Assim, desde o início da vigência da Lei nº 12.711/2012 e a partir da implementação do PBP, tem-se, entre 2013 e 2020:

PBP (2013-2020)

Ano	Bolsas pagas	Total (R\$)
2013	24.674	13.668.100
2014	123.354	64.842.100
2015	192.247	100.453.300
2016	233.977	127.134.800
2017	227.366	134.332.900
2018	208.417	135.110.300
2019	188.605	136.538.000
2020	163.332	129.800.300
2021	79.254	66.150.600

É possível verificar, desde já, que após um progressivo aumento anual, desde 2016 há um decréscimo de bolsas pagas e, consequentemente, de estudantes beneficiados(as) pelo Programa Bolsa Permanência – PBP. Justificando o porquê da baixa nas bolsas não ser acompanhada pela baixa nas despesas, constata-se uma variação entre bolsas de R\$ 400 e de R\$ 900 reais, sendo o primeiro valor destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e o segundo a estudantes pertencentes a comunidades indígenas ou quilombolas.

Deve-se ressaltar, todavia, que o PNAES e o PBP se tratam de ações de assistência distintas, sendo que, conforme Portaria nº 289 da CAPES, de 28 de dezembro de 2018, o objeto de apoio do PNAES, qual seja o auxílio, é concedido a beneficiário(a) de ações ou programas da CAPES, enquanto o objeto de apoio do PBP, qual seja a bolsa, corresponde a conjunto de mensalidades, auxílios e adicionais destinados ao custeio das atividades de bolsistas, de modo que qualquer avaliação comparativa entre ambos os programas merece maior atenção e aprofundamento.

b) Da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Conforme brevemente comentado pela resposta da SNPIR, o Acordo entre o MEC e o MMFDH de acompanhamento e avaliação das reservas de vagas nas IFES terá por objeto os insumos advindos de pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e de informações sistematizadas pelo SIMOPE.

Sobre o primeiro, trata-se de levantamento inicial de informações sobre a adoção do sistema de cotas sociais e raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil prevista no Termo de Execução Descentralizada - TED nº 2/2019, firmado entre a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH, e a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. A Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012) – 2021 (RT 5), de cunho exploratório, teve como amostra as Instituições de Ensino Superior Públicas em âmbito federal (Institutos Federais e Universidades Federais), totalizando 96 instituições contatadas. Destas, somente 66 (68,75%) responderam a investigação.

Dentre as conclusões alcançadas pela pesquisa, estão as seguintes:

i) a Lei de Cotas teve adesão pela maioria das instituições respondentes, sendo que os períodos de maior adesão foram no ano da aprovação da lei em 2012, seguido de 2013, com uma maior representatividade em 1º/2013, e nos anos seguintes, entre 2014 e 2016, o número de adesão foi menor;

- ii) em relação à adesão ao SISU, de 86,3% das instituições respondentes aderem ao sistema, sendo que, dentre estas, a maior adesão ocorreu em 2010, quando o programa SISU foi criado, seguido de 19,6% em 2011; 8,9% em 2012; 7,1% em 2013; 10,7% em 2014; 3,6% nos anos de 2015 e 2017 e somente uma adesão em 2016 (1,8%);
- iii) no que se refere aos programas utilizados para atender à Lei de Cotas na graduação, mais de 60% das instituições respondentes possuem Programa Próprio, sendo que dentre elas 54,9% optam tanto pelo SISU quanto por programa próprio, enquanto 38,7% utilizam somente SISU;
- iv) em relação às políticas de cotas adotadas, as que aparecem na pesquisa com maior frequência são as destinadas aos(as) alunos(as) de escolas públicas, seguido de indígenas, negros(as), pessoas com deficiência e quilombolas;
- v) sobre o banco de dados das universidades e dos institutos federais, das 58 instituições que realizam o registro no formulário de matrícula, aproximadamente 70,6% destas recorrem à autodeclaração;
- vi) quanto ao controle das informações de estudantes cotistas, dentre as instituições participantes, 59, ou seja, 92,18% possuem registros em algum banco de dados, destacando-se que a maioria significativa (84,7%) recorre ao sistema próprio, enquanto as demais (15%) utilizam documentos em papel, planilhas em excel ou o sistema eletrônico de informações da instituição (SEI);
- vii) sobre o acompanhamento e a avaliação da implementação da Lei nº 12.711/12, 51,61% das Instituições de Ensino Superior produziram políticas específicas, a maioria direcionada às políticas de assistência estudantil, seguido por comissões de heteroidentificação, acessibilidade, cotas para públicos diversos, cotas para programas de pós-graduação, núcleos de acompanhamento das políticas de cotas, núcleos de atendimento às pessoas com deficiência e núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas;
- viii) quanto ao desenvolvimento das ações afirmativas voltadas ao acompanhamento e a avaliação da implementação da Lei Federal nº 12.711/12, destaca-se a criação e a qualificação dos membros das comissões de heteroidentificação, o surgimento da comissão de acompanhamento e avaliação das ações afirmativas e da comissão de acompanhamento de estudantes ingressantes, a elaboração dos relatórios quanti-qualitativos das ações desenvolvidas, assim como a implementação de eventos e seminários com estudantes cotistas e a comunidade acadêmica em geral;

Em um plano geral da pesquisa realizada pela ENAP, é possível notar a dificuldade de reunião dos dados sobre a temática. Para além do déficit de respostas por parte da IES, no que toca ao perfil discente não há informações a serem extraídas do referido relatório. Deste modo, não obstante tenha sido apresentada enquanto uma medida em favor do monitoramento da política de cotas a nível nacional, em pleno ano de 2021, pouco se sabe sobre o alcance a seu público beneficiário e, consequentemente, sobre a eficácia da lei.

Em suma, a pesquisa da ENAP não apresenta elementos suficientes para avaliação da metodologia, tampouco para a revisão da política de cotas no ensino superior. Passa-se, pois, à avaliação do SIMOPE, desde já apresentado pelo documento da SNPIR “Síntese de Evidências da Avaliação da Lei nº 12.990/2014 e do Levantamento de Dados Sobre a Lei nº 12.711/2012 – 2021 (RT 1)” enquanto subsídio do monitoramento e avaliação da ação afirmativa.

c) Das considerações da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) – ABPN, da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e de sua Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD-UFPR) acerca do SIMOPE.

Uma vez sabido que dentre as iniciativas tomadas pela coordenação do Departamento de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais (DIMOPE-SNPIR) está o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais – SIMOPE, em relação ao qual o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União (GTPE-DPU) consultou a Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) – ABPN, o Centro Politécnico da Universidade Federal do Paraná e a Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná.

Assim, em 22 de fevereiro de 2021, o GTPE-DPU remeteu Ofício à ABPN, à UFPR e ao SIPAD-UFPR solicitando parecer técnico sobre a eficácia do SIMOPE para a realização do monitoramento da política de cotas. Em resposta, obteve-se os seguintes apontamentos.

Em sua análise a partir dos dados fornecidos pela página eletrônica do SIMOPE (<https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/cotas>), a **Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) – ABPN** constatou que o módulo do SIMOPE sobre cotas abriga conjunto de informações relativas a estudantes cotistas pretos(as), pardos(as) e indígenas. Trata-se de um apanhado de dados que abrange todo o país, discriminados por unidade da Federação e instituições de ensino, podendo proporcionar também informações sobre turno, sexo e curso. As fontes que alimentam a página eletrônica do SIMOPE são extraídas do Censo da Educação Superior, dentre outros dados organizados pelo INEP e MEC.

De acordo com a ABPN, o sistema tem como referência quatro quesitos: desistência do curso, concluintes, acessibilidade pelas cotas, ingresso e apoio social. Estes seriam os elementos a serem abordados no monitoramento das cotas, havendo por parte da SNPIR uma explícita alusão a isso na frase de destaque do site: “Monitorar é preciso”. Ocorre que, na forma em que se construiu o painel de informações, centrado unicamente nos estudantes negros(as) (pretos/as e pardos/as) e indígenas sem qualquer alusão à situação da contraparte do programa, estudantes brancos(as), ficam prejudicadas quaisquer iniciativas de monitoramento e avaliação.

Se por um lado o monitoramento fornece subsídios aos gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento, a avaliação concede informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação. Nos dois casos as informações devem ser atualizadas, abrangentes e contextualizadas.

Por tal razão, para a ABPN, no caso de monitoramento e avaliação das políticas de cotas, torna-se fundamental o acompanhamento da contraparte, estudantes brancos(as), enquanto parâmetro de comparação com a situação do corpo discente negro e indígena. O SIMOPE, ao focar unicamente os cotistas, não contempla a totalidade do alunado, perdendo a capacidade avaliativa. Em verdade, sequer contempla todos os(as) cotistas: não há qualquer alusão a egressos(as) de escolas públicas, pessoas de baixa renda e com deficiências.

Além da ausência de dados gerais sobre o alunado branco, a ABPN destaca a não cobertura da realidade dos(as) estudantes cotistas pelos eixos analíticos: falta informação sobre a adaptabilidade do(a) estudante negro(a), sua inserção na vida universitária e sobre os programas de apoio e de acolhimento de cotistas. O resultado disso são eixos analíticos frágeis, demonstrando com menos precisão o ingresso, permanência e a evasão considerando singularidades como raça/cor, gênero, renda, local de origem e outros marcadores sociais, que podem e devem compor análises transversais e interseccionais. Para a ABPN, há, portanto, uma carência de dados, informações e indicadores no SIMOPE, concluindo que as informações constantes do SIMOPE não são suficientes para embasar a atividade de monitoramento e de avaliação da política de cotas.

Por sua vez, a **Universidade Federal do Paraná (UFPR)** esclareceu que o SIMOPE foi resultado do Convênio nº 124/15, nomeado “Projeto de Pesquisa Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial” estabelecido entre a Universidade Federal do Paraná e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com início em 2015 e fim em dezembro de 2020. O sistema disponibiliza um conjunto de indicadores categorizados em 6 painéis, sendo estes: Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais, Informações com recorte Étnico-Raciais, Cotas (Ensino Superior) e Participantes do SINAPIR e Projetos de Promoção Étnico-Racial.

Segundo a UFPR, os indicadores foram solicitados pela SNPIR, e foram sendo modificados ao longo do convênio para estarem de acordo com as demandas realizadas. Os indicadores possuem informações sobre a série histórica, sendo necessário efetuar mapeamento de informações entre bases de diferentes períodos. Para a manutenção e atualização do sistema, é necessário realizar extrações e adaptações de novas versões das bases disponibilizadas periodicamente.

A UFPR fez saber, ainda, que não acompanha como a informação disponibilizada está sendo utilizada pela SNPIR, interna ou externamente. Os indicadores foram desenvolvidos com a extração de dados de fontes abertas diferentes, com informações de série histórica, descritas no site do sistema, sendo que as duas fontes com maior quantidade de dados utilizadas foram o CadÚnico (MDS) e o Censo da Educação Superior (INEP).

Apresentou, por fim, que todos os códigos desenvolvidos estão disponibilizados em código aberto, acessível em plataforma aberta conhecida como GitLab: <https://gitlab.c3sl.ufpr.br/SMPPIR>. O sistema foi desenvolvido de maneira modular, o que permite sua evolução com novos módulos para extração e inclusão de novas bases de dados, atualização periódica e para realização de análises mais complexas, como cruzamento de dados de diferentes fontes.

Já a **Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná (SIPAD-UFPR)**, em suas considerações, reiterou as seis alternativas de conjunto de dados, bem como o fato da plataforma apresentar os dados originalmente coletados pelo INEP por meio do Censo da Educação Superior, levantamento anual que coleta dados de instituições, docentes e estudantes de todas as IES do país.

Acrescentou, contudo, que são as instituições, por meio de funcionários(as) técnicos(as) designados(as) para esse fim, as responsáveis por realizar a inserção das informações no SisMec (o Sistema de Coleta de Dados do Ministério da Educação). Para a SIPAD-UFPR, trata-se de informação importante quando diante da qualidade dos dados levantados, já que os dados relativos aos(as) estudantes beneficiários(as) da política de ação afirmativa não são diretamente por eles(as) informados. A qualidade da informação depende, basicamente, de dois fatores: da coleta desses dados pela instituição, no momento da matrícula e a manutenção de um banco de dados atualizado e, também, do rigor com o qual o(a) responsável institucional repassa as informações ao sistema.

Com isso, a SIPAD-UFPR identificou a existência de algumas limitações dos dados relativas à própria base de dados. O INEP passou a coletar dados de raça cor somente em 2007 e além das opções largamente utilizadas pelo IBGE adicionou as categorias “não-declarada” e “não dispõe da informação”. Informou, ainda, que em 2014 a opção “não-declarada” passou a ser denominada de Aluno (ou Docente), “não quis declarar a cor/raça”. Sobre o tema, o SIMOPE dispõe em seus gráficos de ambas as categorias, mas não como continuidade, identificando-as nos gráficos como categorias distintas, a primeira presente até 2013 e a outra de 2014 em diante.

Também de acordo com a SIPAD-UFPR, os índices de “não dispõe da informação” caíram bastante ao longo dos anos. Em 2012 e 2013 os percentuais somados de “não dispõe da informação” e “não declarado” somavam 53%, ou seja, mais da metade do total de alunas/os. O percentual de ambas as categorias reduziu significativamente e chegou em 2016 a zero de “não dispõe da informação” e 9% de “não quis declarar a cor/raça”. Para a SIPAD-UFPR, isso permite a melhora na precisão das análises realizadas a partir dos levantamentos, em que pese o fato de tornar a comparação em série histórica parcialmente prejudicada.

Outra problemática apontada pela SIPAD-UFPR corresponde à falta de confiabilidade na coleta dos dados, que tem diferentes sistemas e formas de coleta nas diferentes IES. No que se refere à compilação realizada por intermédio do SIMOPE, os dados são organizados em quatro abas: Ingresso, Acessibilidade pelas cotas, Desistentes e Concluintes. Para cada grupo, há informações disponibilizadas sob a forma de tabelas que permitem a visualização dos dados absolutos e relativos, além da possibilidade de download das tabelas com os microdados. E assim como já apontado pela ABPN, a ferramenta permite a consulta a dados agregados por Regiões, Estados, Instituições, Turnos e Cursos. Mas, de acordo com a SIPAD-UFPR, há alguns descompassos na forma como a compilação foi organizada. Por conta disso, sugere a revisão dos seguintes parâmetros no SIMOPE:

- i) inclusão da observação de que os efeitos da Lei de Cotas sobre as matrículas só podem ser mensurados a partir de 2013, pois foi quando os primeiros selecionados por esse mecanismo foram matriculados nas Instituições Federais de Educação Superior e, ainda assim, apenas sobre os dados de Ingresso e Acessibilidade;
- ii) inclusão da informação nos gráficos gerados pelo sistema de que a implementação da Lei de Cotas ocorreu de maneira escalonada, com o aumento de pelo menos 12,5% do total de vagas reservadas a cada ano, atingindo 50% das vagas no máximo em 2016;
- iii) inclusão da observação de que antes da vigência da Lei de Cotas a grande maioria das IFES já havia implementado políticas próprias de ações afirmativas e, por essa razão, há estudantes cotistas em períodos anteriores à vigência da Lei;
- iv) inclusão da observação sobre a origem do estudante ser por meio de vaga reservada pela Lei de Cotas ou outro mecanismo; isso porque no chamado “módulo do aluno” há duas questões, sendo a primeira “Participa de Programa de reserva de vagas?”, a seguir, a questão “Tipo de Programa de reserva de vaga”, e dentre as alternativas encontram-se “Étnico”, “Pessoa com deficiência”, “Estudante procedente de escola pública”, “social/renda familiar”, “outros”, diante disso, a análise específica dos impactos da Lei resta, ainda, prejudicada;
- v) o Censo da Educação Superior tem como data de referência o dia 30 de março, dessa forma, dados relativos à Desistência de ingressantes por meio das vagas reservadas por força da Lei não podem ser contabilizados antes de 2014, uma vez que só é possível algum grau de confiabilidade das informações de desistência dos primeiros ingressantes no ano seguinte ao seu ingresso; por outro lado, dados relativos à conclusão só podem existir ao fim do ciclo formativo, por volta do quarto ou quinto ano após o ingresso; assim, se a intenção é averiguar os efeitos da política de cotas decorrente da Lei de Cotas, o primeiro ano em que a conclusão de curso pode ser observada é 2017;
- vi) revisão de todos os títulos das tabelas, já que os dados compilados não se referem com exclusividade aos(as) estudantes beneficiados(as) pela Lei de Cotas;
- vii) comparação da população beneficiária da política afirmativa e demais estudantes para verificar o êxito ou não da iniciativa sobre a mudança do perfil dos estudantes das IFES, pois a forma como a compilação foi feita não permite tal comparação, na medida em que os dados dos(as) estudantes não cotistas, à exceção dos(as) pretos(as), pardos(as) e indígenas, estão ausentes da plataforma;

Não suficiente, para a SIPAD-UFPR, é preciso levar em consideração que o instrumento de coleta não foi pensado para a análise específica dos impactos da Lei de Cotas sobre os perfis dos ingressantes nas IFES, mas de dados gerais da Educação Superior - sendo que cerca de 75% das matrículas está concentrada nas instituições privadas.

Com isso, elementos importantes da política afirmativa, como a efetividade da inclusão de estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salários-mínimos, fica inviabilizada pela inexistência da informação. Os grupos de concorrência definidos pela Lei de Cotas e sua modificação pela Lei 13.409/16 que deveriam ser ponto central para a avaliação de impactos da política de cotas não estão disponíveis na base de dados, em função desta ter sido pensada com outra finalidade e arquitetura.

Finalmente, a SIPAD-UFPR constatou que a forma de compilação e disponibilização dos dados deve ser antecedida da definição das finalidades do próprio SIMOPE. Essa definição é que deve orientar a tomada de decisão. Por todas as limitações da base de dados e dos registros

dos mesmos, de seu objetivo específico de coleta de dados gerais, das mudanças nas categorias de coleta de cor/raça, das heterogeneidades apontadas, o uso como ferramenta de monitoramento das políticas de cotas nas universidades é bastante limitado e deve ser acompanhado de outras fontes.

Em uma breve síntese das considerações apresentadas pela ABPN, pela UFPR e pela SIPAD-UFPR, pode-se dizer que o SIMOPE enquanto ferramenta de monitoramento de políticas públicas de igualdade racial a ser utilizada pela SEPPIR no monitoramento e avaliação das políticas afirmativas de cotas nas Instituições de Ensino Superior, possui alguns problemas para cumprir com a função do monitoramento, merecendo passar por uma revisão antes de nortear qualquer avaliação acerca do tema, na linha das considerações apresentadas.

IV – Conclusão

Ante todo o exposto, conclui-se pela presente Nota Técnica que não existem hoje mecanismos suficientemente capazes de contemplar de maneira efetiva a proposta de monitoramento e avaliação das políticas de reserva de vagas no ensino superior. A partir das respostas da SNPIR, do MEC, do relatório da ENAP e das considerações da ABPN, UFPR e SIPAD-UFPR, são notórias as inconsistências das ferramentas então defendidas para servirem de instrumento de análise das ações afirmativas.

Mais do que isso, sendo a Lei de Cotas do ano de 2012, o que se nota é a inexistência de esforços institucionais no sentido de implementação de políticas suficientes ao monitoramento da normativa, bem como de garantia da permanência de estudantes oriundos(as) da ação afirmativa de reserva de vagas. Em razão disso, não há qualquer possibilidade de se realizar avaliação da referida Lei em 2022, conforme agendado, diante desse cenário de precariedade de informações ora constatadas.

Em verdade, qualquer avaliação ou revisão da Lei nº 12.711/2012 deve levar em consideração a dificuldade na composição de um retrato amplo do perfil racial de estudantes em nível superior, que será sanada tão somente por meio de um levantamento de dados detalhado e aprofundado que garanta um efetivo monitoramento da Lei ora mencionada.

Rita Cristina de Oliveira

Defensora Pública Federal

Coordenadora do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União

1 FREITAS, Felipe et al. Cotas Raciais. Lei 12.711/2012. Lei 12.990/2014. Revisão. Prazo de Vigência. Necessidade de Prorrogação. Direito à Igualdade. Vedaçāo ao Retorno Social. *Rede Liberdade*. Opiniāo Legal oferecida pelas advogadas Bruna Rafaela de Santana Santos, Julia Vieira dos Santos e Ana Paula Freitas, a pedido da Fundaāo Tide Setubal. Dez. 2020, p. 15.

2 STF confirma validade de sistema de cotas em universidade pùblica. Publicado em: 09/05/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207003>

3 PLENÁRIO declara constitucionalidade da Lei de Cotas no serviço pùblico federal. Publicado em: 08/06/2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=346140#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,e%20empregos%20p%C3%BAblicos%20no%20%C3%A2mbito>



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina De Oliveira, Coordenador(a)**, em 05/11/2021, às 17:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Mendes Lima de Oliveira, Membro do GT**, em 08/11/2021, às 14:24, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4791326** e o código CRC **5052D305**.