

NOTA TÉCNICA Nº 11 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 11 de novembro de 2022.

I – Do objeto da análise

Diante da 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 (GTPE-DPU), no uso de suas atribuições, apresenta **nota de avaliação**, a partir de informações requisitadas ao Ministério da Educação (MEC) em Ofício nº 5606831/2022, de 11 de outubro de 2022, sobre o questionário online de avaliação da aplicação da Lei de Cotas, remetido pelo órgão às universidades federais brasileiras no início do mês de agosto de 2022.

A requisição levou em consideração o fato do levantamento de dados junto aos gestores ter ocorrido somente na iminência de se completarem os 10 (dez) anos de vigência da Lei nº 12.711/2012, em agosto de 2022, período para o qual a lei previu a revisão do programa. De acordo com o próprio Ministério, o intuito da aplicação do questionário atravessaria justamente a revisão da Lei de Cotas.

Diante disso, o GTPE-DPU requisitou respostas às seguintes indagações:

1. Quais ações tem sido realizadas pelo MEC a fim de cumprir com o art. 6º da Lei nº 12.711/2012, ou seja, de acompanhar e avaliar o programa de reserva de vagas, desde que vigente a referida lei?
2. Qual foi o objetivo do MEC na elaboração deste questionário? A partir dele, quais critérios nortearam a pesquisa?
3. O que impediu o MEC de realizar questionário próprio, sem recorrer à ferramenta Google Forms, de criação gratuita por qualquer usuário e, consequentemente, de baixa segurança da informação?
4. O MEC possui alguma base de dados prévia que orientou a elaboração deste questionário? Em caso positivo, como tem a alimentado?
5. Quem são os profissionais responsáveis pela elaboração do questionário? Integram o grupo estudiosos da área de educação?
6. Qual a participação da Coordenação-Geral de Planejamento Acadêmico, Pesquisa e Inovação CGPP/DIFES/SESu na elaboração do questionário?
7. Quais resultados foram alcançados a partir das respostas das instituições ao questionário?
8. E qual foi a metodologia escolhida para a análise qualitativa?

Com o objetivo de constante melhoria de medidas direcionadas a combater a desigualdade racial, em observância à Lei Federal nº 12.711/2012, a Defensoria Pública da União, por meio do seu Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, apresenta esta nota de avaliação, em análise das respostas fornecidas pelo MEC às indagações supra, via Ofício nº 90/2022, de 03 de novembro de 2022, acompanhado de Despacho nº 108/2022 e Nota Técnica nº 48/2022, norteadas pelos seguintes pontos.

II – Das ações realizadas pelo MEC em cumprimento ao art. 6º da Lei nº 12.711/2012

A Lei de Cotas atribui, em seu art. 6º, a responsabilidade de monitoramento da política pública de reserva de vagas nas instituições de ensino superior ao Ministério da Educação e à Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), com oitiva da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Veja-se:

Art. 6º. O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata

esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Há, pois, obrigação do MEC no sentido de garantir esforços institucionais para a implementação de políticas suficientes ao monitoramento da normativa, acompanhamento do seu alcance e consequentemente avaliação da possibilidade e/ou a necessidade da sua revisão, prevista para o prazo de dez anos após a data da sua publicação, qual seja 29 de agosto de 2022. Trata-se, basicamente, de um trabalho de composição de retrato amplo do perfil dos e das estudantes em nível superior, a ser realizado no deslinde de uma década, por meio de um levantamento de dados detalhado e aprofundado que garantisse um efetivo monitoramento da Lei ora mencionada.

Ao contrário, o MEC, em resposta à DPU via Despacho nº 108/2022/GERENCIA/DDR/SETEC/SETEC-MEC, não faz qualquer detalhamento sobre quais atividades têm sido desenvolvidas desde a vigência da lei. O Ministério da Educação informou, genericamente, a existência de monitoramento institucional pela Secretaria de Educação Superior – SESU, bem como de “ações no escopo de avaliação da Lei de Cotas” pela Diretoria da Rede Federal de EPCT (DDR/Setec/MEC), mas nada foi apresentado acerca das práticas institucionais adotadas em favor do cumprimento da normativa.

Há menções superficiais sobre a realização de pesquisas bibliográficas e documentais, a extração de dados do censo de educação superior e do censo demográfico do IBGE, a obtenção de estudos e relatórios, e, finalmente, o envio de questionário eletrônico enviado às universidades federais às vésperas do prazo de revisão da Lei nº 12.711/2012. Acrescenta à lista a realização de diálogos com as instituições federais de ensino via aplicativo *Microsoft Teams*, sem apresentar as datas dos encontros, os temas debatidos e os resultados alcançados. Em verdade, apenas menciona que os resultados têm sido compilados e encaminhados à Secretaria-Executiva do MEC, mas, apesar de citar o Processo SEI referente ao encaminhamento, o procedimento não pode ser acessado via consulta pública.

Já em Nota Técnica nº 48/2022/CGPP/DIFES/SESU/SESU, o MEC informa como atividades de acompanhamento a elaboração de outras 04 (quatro) Notas Técnicas sobre o tema, e a expedição dos seguintes atos administrativos:

- Portaria Interministerial nº 11, de 13 de agosto de 2013;
- Portaria Interministerial nº 7, de 17 de junho de 2014;
- Portaria Interministerial nº 7, de 28 de outubro de 2015;
- Portaria nº 775, de 10 de agosto de 2018;
- Memorando nº 35/2017/DIPES/SESU/SESU;
- Memorando nº 9/GAB/SETEC/SETEC;
- Portaria Conjunta nº1 (não datada).

Resta desconhecido, contudo, o teor destes atos, uma vez que não foram juntados à resposta do MEC, não se encontram disponíveis na plataforma de acesso à informação do órgão (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977) e, apesar de serem referenciados pelo MEC como vinculados ao Sistema SEI, não possuem o acesso garantido via consulta pública.

Há informação, ainda, de proposta de celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o MEC, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e a FUNAI. Sobre o tema, a DPU já se manifestou em Nota Técnica nº 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU, enviada ao órgão em 08 de novembro de 2021, quando a SNPIR ainda aguardava a assinatura do documento pelo MEC. Ao que parece, desde então não foi iniciada a atuação conjunta dos ministérios e r. órgãos em prol do acompanhamento da política pública e, mesmo reconhecida a grande relevância do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das reservas de vagas, a atividade foi diagnosticada como inefetiva no acompanhamento e monitoramento da política afirmativa pela Nota Técnica da DPU supramencionada.

Outro ponto levantado pelo MEC foi a contratação de consultor especialista, para auxiliar nas atividades de acompanhamento a partir de proposta de abordagens quantitativa e qualitativa, com produção de Relatório de Acompanhamento da Lei de Cotas no Âmbito das Universidades Federais, a partir de realização de dois encontros de Workshop. Mas, novamente, nenhum resultado – incluindo o referido relatório – foi exposto. A esse respeito, o MEC deixou de responder à DPU a questão n. 5 sobre

"quem seriam os profissionais responsáveis pela elaboração do questionário e se integrariam grupo de estudiosos da área de educação".

Por fim, há menção à Plataforma Universidade 360º, para acesso aos dados das universidades federais (<https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360>), não obstante a ferramenta não faça qualquer referência aos dados de reserva de vagas, de aplicabilidade e eficácia da Lei de Cotas, mas tão somente a dados simplificados de ingressantes e concluintes, no que toca ao corpo estudantil geral.

III – Do questionário online de avaliação da aplicação da Lei nº 12.711/2012

No início do mês de agosto de 2022, foi disponibilizado questionário online de avaliação da aplicação da Lei de Cotas, remetido pelo Ministério da Educação às universidades federais brasileiras, por meio de formulário do aplicativo de gerenciamento de pesquisas *Google Forms*.

Já em uma primeira leitura do questionário, foi possível identificar uma série de problemas nas questões levantadas. Estas não requereram dados concretos de monitoramento da Lei de Cotas, mas sugeriram uma manifestação opinativa por parte dos reitores, com especial destaque a temas relativos ao desempenho acadêmico de estudantes cotistas em relação aos da ampla concorrência e à democratização do acesso à educação, sem buscar um comparativo entre os números de ingressantes de escolas públicas, de baixa renda, negros, com deficiência e indígenas antes e depois da implementação do programa.

Diante das indagações realizadas pela DPU, o MEC confirmou a falta de objetividade da sua proposta. Em suas palavras, almejava “a percepção de aspectos subjetivos (vantagens, desafios e detalhes) pontuais dos processos necessários à análise da implementação da lei.” Não obstante informe que as perguntas foram elaboradas a partir de estudos (artigos científicos, trabalhos em eventos científicos, monografias, dissertações e teses), em momento algum fez menção aos títulos dos trabalhos que efetivamente compuseram a revisão sistemática de literatura.

Quanto à metodologia escolhida, citou uma relação de 18 (dezoito) tópicos de interesse assimilados. Todavia, os temas abarcados pelo questionário fazem jus a apenas 11 (onze) das incidências, sendo que: a possível discriminação ou preconceito em relação aos cotistas; o acesso de alunos com deficiência via Lei de Cotas; a distribuição no processo seletivo das cotas oferecidas pela Lei de Cotas (pretos, pardos, indígenas e deficientes); as ações afirmativas para manutenção dos cotistas; a divulgação da Lei de Cotas; o acesso dos cotistas às ações afirmativas ao longo da graduação; e o número de vagas oferecidas aos cotistas acima do mínimo estabelecido pela Lei de Cotas, ficaram de fora do questionário.

Sobre a utilização da ferramenta *Google Forms* para a pesquisa, que fragiliza as informações reunidas pelas universidades federais, o MEC alegou a existência de Acordo de Cooperação Técnica junto à Google, sendo o aplicativo disposto à SESU para realizar o questionário. O referido acordo, contudo, não contempla o uso deste gerenciador de pesquisas, mas tão somente os serviços da Google Workspace for Education Fundamentals, entre outros disponibilizados para a Política Nacional de Recuperação da Aprendizagem.^[1] Em síntese, inexistente correlação entre o acordo e a presente demanda de monitoramento da Lei de Cotas.

Ainda em relação ao tema, o MEC comunicou não dispor de profissional dedicado à área de Tecnologia de Informação, norteado pelo princípio da economicidade, impedindo a realização de formulário próprio. Acentua-se o descaso da instituição sobre sua responsabilidade de acompanhamento e avaliação da política de reserva de vagas a que se refere a Lei nº 12.711/2012. Optou-se pelo caminho mais simples, e igualmente inseguro no que toca ao controle das informações, ao invés de garantir a proteção dos dados reunidos pelo questionário. Não há como se justificar pela economicidade a falta de zelo e tratamento adequado das informações que se propõe, nada mais nada menos, a subsidiar a revisão da lei federal.

Nesse aspecto, convém rememorar o contido na Nota Técnica nº 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU, de 29 de outubro de 2021, que constata que o MEC e SNPIR deixaram de atualizar investimentos no desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais – SIMOPE, fruto de parceria com a Universidade Federal do Paraná, por meio do Termo de Execução Descentralizada – TED nº 07/2015. O ideia do sistema, então concebido, era permitir 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. Nota-se, assim, que o MEC e a SNPIR nos anos subsequentes a 2015 não conferiram atenção necessária aos subsídios necessários para o desenvolvimento e atualização do SIMOPE a fim de dar conta da produção de indicadores adequados ao monitoramento da política de cotas no ensino superior, desprezando suas qualidades tecnológicas para produção de dados ao acompanhamento e avaliação das políticas públicas de equidade racial.

Em relação aos profissionais responsáveis pela elaboração do questionário, o MEC deixou de informar se estudiosos(as) da área de educação integram/integraram a equipe. Expôs, apenas, que a elaboração se deu no âmbito da Coordenação-Geral de Planejamento Acadêmico (CGPP/DIFES/SESUS), com apoio de consultoria – sobre a qual quase nada se sabe.

No que toca aos resultados alcançados pelo documento, o MEC apresentou tabela com a síntese de indicadores qualitativos das respostas dadas pelos gestores. Destas, destacam-se os comentários sobre as indagações de percepção das universidades da “igualdade de rendimento” de ingressantes pela Lei de Cotas e pela ampla concorrência, no início e no término da graduação. A indução da pergunta acerca de uma possível distinção no desempenho acadêmico entre cotistas e não-cotistas se mostrou problemática ao ponto de “Não consigo responder” ter sido uma resposta frequente.

Diferentemente da conclusão do MEC, que apontou a falta de controle do tema pelas universidades, pode-se avaliar o descabimento de um comparativo de médias finais nas disciplinas entre estudantes ingressantes por cotas como método de acompanhamento da Lei de Cotas, uma vez que instiga a ideia de queda no nível de produção de conhecimento científico nas instituições federais de ensino superior, **argumento muito utilizado à época de aprovação da Lei nº 12.711/2012 em desfavor da política pública e que à toda evidência denuncia o viés ideológico adotado na consulta do MEC.**

Não obstante, as respostas da universidades reforçaram o apelo em favor do aprimoramento da legislação, e não o seu desmantelamento. Comentários sobre a importância de recursos destinados a programas de permanência, como o PNAES, e a necessidade de tratativa de aspectos sobre a permanência na legislação, incluindo aumento dos valores destinados; a defesa da existência de comitês de heteroidentificação e o interesse em melhor regulamentação dos processos e critérios do procedimento, a fim de coibir fraudes; a valorização da continuidade da Lei de Cotas, em caráter permanente; e, ainda, a reclamação sobre a falta de acompanhamento constante do MEC na implementação da política, demonstram os próximos passos a serem dados em favor de uma revisão de aprimoramento da Lei nº 12.711/2012.

Nesse mesmo sentido, está a conclusão da Pesquisa sobre a Implementação das Cotas Raciais nas Universidades Federais, da lavra da Defensoria Pública da União em cooperação com a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros e Negras, amplamente publicada em 29/11/2022, que sagrou-se extremamente contributiva ao debate público, inserida inclusive como recurso da biblioteca do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA).

O relatório revelou um número ínfimo de ingressantes PPIs (pretos, pardos e indígenas) pela política de cotas quando comparado com o total de matrículas - cerca de 2% no ensino superior entre 2013 e 2019. A baixa proporção é igualmente identificada no total de titulações - somente 4,5% é composto pelos cotistas. Tais dados demonstraram que o impacto de estudantes cotistas no universo das vagas é ainda bastante limitado, sendo urgente que os órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação da lei se dediquem a investigar efetivamente o primeiro ciclo de formação, desde o primeiro ano de vigência plena da normativa, reconhecendo as especificidades impostas pelas modalidades de reserva de vagas, para somente então realizar projeções sobre sua continuidade.

IV – Conclusão

Conclui-se que a responsabilidade atribuída ao Ministério da Educação sobre o acompanhamento e avaliação da Lei de Cotas, em seu art. 6º, não se coaduna com as indagações trazidas pelo questionário em comento, aplicado pelo MEC apenas às vésperas do prazo de revisão da referida lei. Tal atribuição, a se desenvolver nesses 10 (dez) anos, deveria ter se voltado ao monitoramento do programa, com acompanhamentos periódicos da adoção e execução da política afirmativa nas universidades federais, inclusive garantindo a produção de dados padronizados destinados a uma ampla

avaliação das metas de inclusão almejadas pela legislação. Entretanto, ao que parece, o questionário aplicado pelo MEC destinou-se tão somente a elucubrações não explicadas.

A presente nota avaliativa, em complemento aos demais pareceres formulados pelo GTPE-DPU, demonstra o quanto a falta de compromisso institucional com a Lei de Cotas dificulta a sua continuidade de maneira eficaz e adequada. Urge garantir um levantamento de dados rico e sério que se comprometa com um efetivo monitoramento da lei. Assim, sendo objetivo da ação afirmativa o êxito na promoção de igualdade de oportunidades, a vinculação de sua existência deve se dar às metas objetivadas, envolvendo o necessário compromisso do Ministério da Educação, junto à SNPIR e FUNAI, no seu acompanhamento.

Tal entendimento tem sido levantado pelo GTPE-DPU desde dezembro de 2020, quando, diante da necessidade de conferir transparência e publicidade aos resultados da política pública de implementação de cotas raciais que atendessem aos anseios da população, buscou conhecer das ações de monitoramento desempenhadas pelo MEC e pela SNPIR, quanto ao cumprimento da Lei nº 12.711/2012.

À época, o MEC 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, formalmente constituído pela Portaria nº 775/2018, que realizou três reuniões em 2018, junto a representantes da Funai e da SNPIR, mas não prosperou com ações efetivas de acompanhamento e monitoramento da política afirmativa.

Fez saber ainda que, quanto aos projetos executados no sentido de sistematizar e integrar os dados de implementação da política afirmativa de cotas, 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.

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. Ocorre que, ao analisar os dados, a DPU verificou uma estagnação nos valores repassados para o PNAES desde 2015 e, apesar do aumento de estudantes beneficiados(as) no decorrer do tempo, sucedeu um decréscimo no orçamento executado.

Em Nota Técnica nº 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU, de 29 de outubro de 2021, já mencionada, a DPU compilou as respostas do MEC e constatou que não existem mecanismos suficientemente capazes de contemplar de maneira efetiva a proposta de monitoramento e avaliação das políticas de reserva de vagas no ensino superior, sendo notórias as inconsistências das ferramentas então defendidas para servirem de instrumento de análise das ações afirmativas.

Tal conclusão é repisada na Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais deste GTPE-DPU com a ABPN, citada em item anterior, em razão da forma heterogênea e complexa das respostas apresentadas pelas universidades. A falta de tratamento sistemático, organizado de forma satisfatória e centralizado de informações relativas às cotas tem evidenciado, para além da desatenção dos órgãos responsáveis ao tema, um consequente desestímulo ao acompanhamento interno da política afirmativa pelas próprias instituições de ensino. A atribuição da responsabilidade pelo monitoramento de determinada política pública exige, por óbvio, uma sistematização que forneça subsídios para avaliação do seu funcionamento e possíveis efeitos. Somente a partir dessa sistematização é possível garantir que as instituições compilem dados em prol da composição de um retrato amplo do perfil racial de estudantes em nível superior e da execução da política pública.

De modo que, após rememorar 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)”, realizada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, sobre a adoção do sistema de cotas sociais e raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil, em que, das 96 instituições contatadas, apenas 66 responderam, o relatório da DPU insistiu na problemática na reunião dos dados sobre o tema, tanto pelo déficit de respostas por parte das instituições, quanto pela falta de produção pelos órgãos responsáveis de informações durante o tempo de vigência da lei sobre o perfil discente.

Novamente, o resultado é que ainda não existem medidas de monitoramento que garantam uma análise completa da eficácia da Lei de Cotas, demonstrando a ausência de esforços dos órgãos responsáveis na defesa da eficácia da ação afirmativa de reserva de vagas às pessoas negras.

Há, pois, uma demanda urgente de elaboração de meios mais eficazes para o alcance de dados da população-alvo integrante do ensino superior público federal, a fim de identificar a eficácia e a necessidade de novas estratégias que promovam o fim da desigualdade social e racial que ainda assola a realidade universitária e acadêmica brasileira. Em particular, a implementação e o monitoramento permanente da política de reserva de vagas a partir de critério racial apresenta a necessidade de maior atenção pelas universidades federais, tanto no sentido de aprimoramento como de aproximação da pauta racial à pluralização e democratização do espaço acadêmico.

Não ocasionalmente, o Tribunal de Contas da União, [2] em auditoria sobre a execução e o monitoramento da política de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino no Brasil, no período de 2013 a 2022, constatou igualmente que a falta de dados sobre acompanhamento da política de cotas prejudica sua revisão. A auditoria expôs a ausência de regulamentação, falhas de convergência entre as ações de assistência estudantil e a política de cotas, além da insuficiência das ações de acompanhamento e avaliação da política de cotas por parte do MEC e o não atingimento dos objetivos da política de cotas.

Nesses termos, avalia-se que as ações recentemente informadas pelo MEC seguem esvaziadas e inapropriadas quanto à execução do monitoramento e avaliação da Lei 12.711/2012, de sorte que segue o órgão inadimplente no cumprimento do dever que lhe fora endereçado no artigo 6º, da referida lei.

[1] Acordo de Cooperação disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/mecplace/arquivos/act_google_mecplace.pdf.

[2] Íntegra da decisão disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ausencia-de-dados-prejudica-a-revisao-da-politica-de-cotas-para-ingresso-nas-universidades-federais.htm#.Y2T_7sQh8W0.



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina De Oliveira**, **Coordenador do GT**, em 17/11/2022, às 10:20, 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 **5684361** e o código CRC **767D4F98**.