

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

**JULIO CESAR BARBOSA**

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS  
RACIAIS: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS -  
UNIFAL-MG**

**VARGINHA/MG**

**2022**

**JULIO CESAR BARBOSA**

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS  
RACIAIS: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS -  
UNIFAL-MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius de Souza Moreira

**VARGINHA/MG**

**2022**

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas  
Biblioteca *Campus Varginha*

Barbosa, Julio Cesar.

Análise da implementação da política de cotas, com critérios raciais: a experiência da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG / Julio Cesar Barbosa. - Varginha, MG, 2022.

118 f.: il. -

Orientador(a): Vinicius de Souza Moreira.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2022.

Bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Ações Afirmativas. 3. Cotas Raciais. 4. Heteroidentificação. 5. Universidades Federais. I. Moreira, Vinicius de Souza, orient. II. Título

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS RACIAIS: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS - UNIFAL-MG**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 11 de fevereiro de 2022

Prof. Dr. Vinícius de Souza Moreira  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL-MG

Profa. Dra. Adriana Ventola Marra  
Instituição: Universidade Federal de Viçosa-UFV

Profa. Dra. Janaina de Mendonça Fernandes  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL-MG

Prof. Dr. Jackson Wilke da Cruz Souza  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL-MG



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius de Souza Moreira, Professor do Magistério Superior**, em 11/02/2022, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Janaina de Mendonça Fernandes, Professor do Magistério Superior**, em 11/02/2022, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANA VENTOLA MARRA, Usuário Externo**, em 11/02/2022, às 13:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jackson Wilke da Cruz Souza, Professor do Magistério Superior**, em 11/02/2022, às 19:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0675885** e o código CRC **91C773A9**.

Dedico este trabalho aos meus pais, Ailton Antônio Barbosa e Maria Márcia Ávila Barbosa, com suas orações, torcida, apoio e incentivos incondicionais. Aos meus irmãos, Cléber e Douglas e suas respectivas esposas, pela força, companheirismo e otimismo. Ao Renato, Débora e família, a minha eterna gratidão por tudo que fizeram por mim.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a DEUS, que me possibilitou realizar mais uma etapa da minha vida acadêmica e profissional.

À minha família, especialmente aos meus pais, Ailton e Márcia, irmãos, Cléber e Douglas, e cunhadas, Gisele e Sandra, pelas orações, torcida, amizade, apoio e compreensão.

À Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, por todo o apoio no decorrer do curso, e Sede, pela disponibilização da documentação para realização da pesquisa. Aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela oportunidade e todo aprendizado que me proporcionaram.

Agradeço, de modo muito especial, ao meu orientador, Professor Vinicius de Souza Moreira, pelo apoio, amizade, incentivo e imprescindíveis contribuições no processo de elaboração e conclusão desta dissertação, compartilhando seus conhecimentos e conduzindo o trabalho de maneira brilhante, amiga e respeitosa, o que marcou profunda e positivamente essa fase da minha vida acadêmica.

Ao Professor Sandro Amadeu Cerveira, Reitor da UNIFAL-MG, pela confiança e apoio fundamental para realização deste mestrado.

Aos colegas do mestrado pela alegria, solidariedade e demonstração de amizade.

Aos amigos e colegas de trabalho da UNIFAL-MG, especialmente os lotados na Diretoria de Processos Seletivos (DIPS), pela parceria, amizade e compreensão durante essa empreitada, assim como a todos e todas que de forma direta ou indireta contribuíram para a produção deste trabalho.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

As ações afirmativas não são as melhores opções. A melhor opção é ter uma sociedade na qual todo mundo seja livre para ser o que quiser. Isso [cota] é uma etapa, um processo, uma necessidade em uma sociedade onde isso não aconteceu naturalmente.

(ROCHA, 2012, n. p).

## 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*), desdobrando-se em: (i) Descrever a trajetória da política na UNIFAL-MG; (ii) Analisar a estrutura normativa da instituição; e (iii) Analisar o aparato administrativo organizacional. Diante disso, considerou-se a evolução normativa e regulamentar interna e o aparato administrativo da instituição sobre essa ação afirmativa. Em termos procedimentais metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, de abordagem qualitativa e natureza aplicada. Nos resultados e discussões, 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 a 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.

## ABSTRACT

Law No. 12,711/2012 instituted the reservation of vacancies in federal universities and federal high-level technical education institutions, becoming widely known as the Quota Law. Aiming to know how this public policy actually behaves at the organizational level, the present study sought to analyze the implementation of the public policy of quotas, with racial criteria, for undergraduate students, formulated by the federal government, at the Federal University of Alfenas (UNIFAL-MG), in the period from 2012 to 2021, based on the implementation stage of the Public Policy Cycle (Policy Cycle), unfolding in: (i) Describing the trajectory of the policy at UNIFAL-MG; (ii) Analyze the institution's normative structure; and (iii) Analyze the organizational administrative apparatus. In view of this, the internal normative and regulatory evolution and the institution's administrative apparatus on this affirmative action were considered. In methodological procedural terms, the research is characterized as descriptive and exploratory, with a qualitative approach and applied nature. In the results and discussions, it was found that, in general, there was a process of progressive changes in the internal normative structure, with clear and coherent objectives, as well as the creation of hetero-identification commissions, description of activities, definition of rules and criteria to be followed, consistent and aligned with the higher legislation, with the operational dynamics (procedures and activities) and with the local and regional reality. In addition, the active participation of the actors involved with the implementation of the policy was verified, through human resources and the organizational structure (bodies, commissions and internal councils) available, including in training actions, which contributed to support the apparatus administrative in the execution of the quota policy, with racial criteria, to achieve the objectives of this important policy of affirmative action in higher education, within the scope of UNIFAL-MG. On the other hand, critical points were also identified in the course of its execution, but which can (and should) be improved, among which we can highlight the absence of representatives of the black social movement and quota students in the activities of the commissions of hetero-identification and the lack of concrete actions to monitor and evaluate the implementation of the policy.

Keywords: public policy; affirmative actions; racial quotas; hetero-identification; federal universities.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Distribuição do número de vagas reservadas nas IFEs (Lei nº 12.711/2012) .....	43
Figura 2 -	Subdivisão da distribuição de vagas reservadas nas IFES, conforme cálculo da Lei nº 12.711/2012, no Estado de Minas Gerais.....	44
Figura 3 -	Mapa das Comissões de Heteroidentificação das Universidades Federais Brasileiras .....	51
Figura 4 -	Mapa das Comissões de Heteroidentificação das Universidades Federais no Estado de Minas Gerais .....	52

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ingresso de estudantes autodeclarados pretos 2009-2020.....	75
Gráfico 2 - Comparativo dos resultados de heteroidentificação.....	76
Gráfico 3 - Resultados de heteroidentificação e ocupação de vagas.....	77

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Funções das políticas públicas e suas descrições.....	27
Quadro 2 -	Descrição das principais etapas do Ciclo de Políticas Públicas.....	29
Quadro 3 -	Principais marcos legais sobre o tema étnico-racial.....	39
Quadro 4 -	Síntese do livro “Heteroidentificação e Cotas Raciais”.....	56
Quadro 5 -	Síntese dos principais documentos normativos internos sobre cotas, com critérios raciais.....	62
Quadro 6 -	Síntese dos principais documentos do aparato administrativo.....	63
Quadro 7	Categorias Analíticas.....	66
Quadro 8 -	Documentos normativos de 2012-1 a 2021-2.....	68
Quadro 9 -	Editais de processos seletivos da UNIFAL-MG de 2013 a 2021.....	69
Quadro 10 -	Portarias da UNIFAL-MG de 2013 a 2021.....	70
Quadro 11 -	Análise da conformidade dos critérios, regras e procedimentos e/ou documentos normativos internos à legislação superior sobre cotas raciais.....	82
Quadro 12 -	Resumo da análise da Lei de Cotas na UNIFAL-MG	85
Quadro 13 -	Síntese da descrição da estrutura organizacional na UNIFAL-MG	87
Quadro 14 -	Política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG: resumo dos principais tópicos.....	101

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entrevistas realizadas pela CAVANE de 2018/1 a 2020/2.....	76
Tabela 2 - Ações internas de capacitação realizadas.....	99

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Audin	Auditoria Interna
CAVANE	Comissão de Aferição da Veracidade da Autodeclaração
CCA	Coordenadoria de Capacitação e Avaliação
CEAJ	Comissão Especial de Análise e Julgamento
CGU	Controladoria-Geral da União
CH	Comissão de Heteroidentificação
CNMPF	Conselho Nacional do Ministério Público
Consuni	Conselho Universitário
Copeve	Comissão Permanente de Vestibular
DCE	Diretório Central dos Alunos
DIPS	Diretoria de Processos Seletivos
DRGCA	Departamento de Registros Gerais e Controle Acadêmico
EFOA	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
Funai	Fundação Nacional do Índio
GECC	Gratificação por Encargo de Cursos ou Concursos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFEs	Instituições Federais de Ensino
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NEABI	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
ONU	Organização das Nações Unidas
PcD	Pessoas com Deficiências físicas
PPI	Pretos, Pardos e Indígenas
Prace	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
Proaf	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
Progepe	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Prograd	Pró-Reitoria de Graduação
Projur	Procuradoria Jurídica
Proplan	Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional
Prouni	Programa Universidade para Todos
RANI	Registro Administrativo de Nascimento de Indígena
Reuni	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
TAE	Técnico-Administrativos em Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

UFSM      Universidade Federal de Santa Maria  
UFU      Universidade Federal de Uberlândia  
UNB      Universidade de Brasília  
UNESCO    Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNIFAL-MG   Universidade Federal de Alfenas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>26</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.2	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ( <i>POLICY CYCLE</i> ).....	27
2.3	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
<b>3</b>	<b>BREVE PANORAMA DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS RACIAIS, NO BRASIL.....</b>	<b>35</b>
3.1	AÇÕES AFIRMATIVAS E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS.....	35
3.2	PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS/REGULATÓRIOS SOBRE AS COTAS RACIAIS NAS IFES.....	39
3.2.1	<b>As cotas nas universidades federais brasileiras e a legislação.....</b>	<b>40</b>
3.2.2	<b>A Implementação da política de cotas em universidades federais brasileiras: estudos correlatos.....</b>	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>58</b>
4.1	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	58
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	61
4.2.1	<b>Coleta dos dados.....</b>	<b>61</b>
4.2.2	<b>Análise de dados.....</b>	<b>64</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>67</b>
5.1	ESTRUTURA NORMATIVA E TRAJETÓRIA.....	67
5.2	APARATO ADMINISTRATIVO.....	85
5.2.1	<b>Recursos humanos: disponibilidade, da atuação e resultados.....</b>	<b>86</b>
5.2.1.1	O Aparato em Funcionamento: mudanças e adaptações da estrutura interna .....	91
5.2.1.2	Caracterização da CAVANE .....	95
5.2.2	<b>Ações de capacitação.....</b>	<b>98</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social, econômica e cultural, mormente para a população negra (pretos e pardos), decorrente do histórico perverso de discriminação e racismo, ainda do período da escravidão, tem se mostrado um problema público crônico no Brasil ao longo do tempo, o que tem demandado, por conseguinte, a atuação mais efetiva do estado para reduzir essas assimetrias por meio da mobilidade social, o que envolve, de maneira especial, o acesso ao ensino superior no país (MIRANDA, 2021).

A partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, conhecida amplamente como a Constituição Cidadã, se verificou avanços no campo do bem-estar social, podendo ser considerado 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). Tal dispositivo resguarda, também, 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 por religião ou condição socioeconômica. Ainda em seu art. 227, diz 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).

Nesse sentido, no que tange 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 aprovadas pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que reserva 50% das vagas de instituições federais de ensino técnico e superior para estudantes oriundos de escolas públicas, associados a critérios social, étnico e racial, sendo este último o recorte abordado nesta pesquisa (BRASIL, 2012a). Quanto a essa reserva de vagas, se poderia alegar eventual afronta à igualdade de todos perante a lei, prevista na CF/88 (art. 5º), em detrimento da valorização do esforço pessoal e o “mérito acadêmico”. Entretanto, de

acordo com Freitas (2018, p. 179), é possível entender que essa igualdade formal, prevista na legislação, 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, “utilizando-se o critério de *discriminação positiva* pela raça”.

Assim, no que concerne especificamente às políticas de ações afirmativas voltadas para a população afrodescendente brasileira, cabe trazer um breve panorama, tomando como ponto de partida a própria Carta Magna, marco legal que estabeleceu diversos direitos, dentre os quais se pode destacar o fato de a prática de racismo ser crime inafiançável e imprescritível (art. 5º); a garantia dada às comunidades quilombolas para o título definitivo de suas terras (art. 68); e, também, a motivação para a aprovação de leis para a inclusão de ações afirmativas na gama de atividades estatais, induzindo, assim, em certa medida, a ideia de sistema de cotas com critérios raciais para ingresso nos cursos das IFEs (BRASIL, 1988).

Importante lembrar que, a respeito do assunto, de acordo com Moehleck (2002, p. 207), “até o final dos anos de 1990, ações voltadas para a melhoria do acesso e permanência do ensino superior estavam restritas à sociedade civil”. As iniciativas até então restringiam-se a algumas empresas privadas, ao movimento negro, às entidades ligadas à igreja católica e a grupos de estudantes em universidades. As ações desenvolvidas eram, basicamente, as aulas de complementação - cursos preparatórios para o vestibular e reforços para a permanência do estudante na faculdade; o financiamento de custos - custeio de mensalidade, bolsas de estudo, auxílio-moradia, alimentação, entre outros - e, finalmente, a mudança no sistema de ingresso nas instituições de ensino superior (MOEHLECKE, 2002).

Foi a partir do histórico de reivindicação do Movimento Social Negro, no Brasil e no mundo, que ações afirmativas étnico-raciais como políticas públicas começaram a surgir no país, e não por livre iniciativa do Estado. Como início das respostas à essas reivindicações, a pauta das relações raciais começou a entrar na agenda governamental no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), porém, de forma inexpressiva e com poucas ações concretas (THEODORO, 2014).

Como exemplo dessas reivindicações, é possível citar a Conferência de Durban (2001), promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da qual o Brasil é signatário, por meio da qual o poder público

nacional admitiu a importância de se criar políticas públicas com vistas a compensar, ainda que de forma incipiente, os prejuízos históricos resultantes da escravidão dos negros (UNFPA - Brasil, 2001).

Assim, já no primeiro mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), inspirado no que determina a Declaração e o Plano de Ação da Conferência de Durban, o Brasil, precursor na América Latina, criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República (SEPPIR), via Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, cujo objetivo foi “enfrentar o racismo ainda tão latente no seu território e com o compromisso de executar as políticas de igualdade racial destinadas a população negra” (ALVES *et al.*, 2018, p. 9), contribuindo para “desmitificar o conceito de democracia racial enraizado na cultura do país desde a abolição, em 1888” (ALVES *et al.*, p. 22). Além disso, foi sancionada a Lei nº 10.639, em 20 de dezembro de 2003, que inseriu na grade curricular oficial da educação a obrigatoriedade de disciplinas relativas à área de “História e Cultura Afro-Brasileira” (BRASIL, 2003a).

Nesse diapasão, aprovou-se, um pouco mais tarde, o Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288/2010, que, ao dispor sobre programas de ações afirmativas, no art. 4º, assevera que são: “destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas públicas e privadas, durante o processo de formação social do País” (BRASIL, 2010). Também nessa mesma Lei, no art. 15, consta a política de ações afirmativas como uma Política de Estado, ao passo em que prevê que “o poder público adotará programas de ação afirmativa” (BRASIL, 2010).

Já a retrocitada Lei de Cotas, consignou que metade das vagas deve ser preenchida por estudantes com renda familiar mensal por pessoa, igual ou menor a 1,5 salário mínimo e a outra metade com renda maior que 1,5 salário mínimo. Dentro de cada categoria de renda, existem vagas reservadas para pretos, pardos, indígenas e, a partir de 2017, foram incluídas nesse processo as Pessoas com Deficiências físicas (PcD).

Para além da Lei de Cotas, incube rememorar outras iniciativas do poder público, de caráter mais amplo, que também contribuíram em certa medida para a democratização do acesso ao ensino superior e consequente inclusão das pessoas socioeconomicamente mais vulneráveis, tais como: (i) o Programa de Reestruturação

e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciado em 2008, que buscou ampliar o acesso e a permanência na educação superior, expandindo as universidades federais (BRASIL, 2007a; MEC, 2008; SILVA, 2020); (ii) o Sistema de Seleção Unificada - Sisu, sistema informatizado do Ministério da Educação (MEC), instituído em 2010, meio do qual são selecionados candidatos às vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas e gratuitas de ensino superior que a ele aderem, utilizando-se exclusivamente as notas obtidas no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) (MEC, 2012); (iii) o aumento da oferta de crédito e criação de bolsas de estudo para instituições privadas, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), respectivamente (NAPOLITANO, 2017; NASCIMENTO, 2016; SILVA, 2020); (iv) e a ampliação de vagas na modalidade de educação a distância, destacando-se o programa Universidade Aberta do Brasil – UAB, instituído em 2006, para “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (MEC, 2006).

Em face de todas essas políticas de ações afirmativas, em termos quantitativos, a partir dos anos 2000, o país passou a matricular um montante bem mais expressivo no ensino superior: oscilou de 2,7 milhões de estudantes em cursos de graduação, no fim do século XX, para praticamente o triplo disso em 2019, quando já contava com 8,6 milhões (SENKEVICS, 2021).

De modo a caracterizar esse movimento, destaca-se as informações levantadas pela Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), realizada em 2018 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes. O estudo destacou que, naquela ocasião, 70,2% de estudantes da graduação pertenciam a famílias com renda per capita de até um e meio salário mínimo; 54,6% das vagas eram ocupadas por mulheres; 60,4% eram oriundos de escolas públicas e; 41% se autodeclaravam negros (pretos ou pardos) (ANDIFES, 2018).

No mesmo sentido, em termos sociais e étnico-raciais, o cenário vem melhorando com o passar dos anos, conforme corroboram os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (SENKEVICS, 2021). Segundo o censo da educação 2019, desde a promulgação da Lei de Cotas para o ensino superior, a quantidade de alunos autodeclarados negros cresceu 192% nas

universidades federais. Com a alta, em 2019 pretos e pardos já representavam 47,4% do total de estudantes (SENKEVICS, 2021).

Esses números mostram que, a despeito da alta desigualdade ainda existente, o acesso ao ensino superior tem se tornado mais democrático no país, ampliando-se a inclusão da população mais carente nas últimas duas décadas, o que pode ser atribuído, em grande medida, ao impulsionamento dado por políticas públicas importantes que foram criadas, nesse período, principalmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e de Dilma Rousseff (2012-2017), conforme supramencionado. Assim, diante desse contexto, pode-se depreender que essas políticas públicas de ações afirmativas se materializaram em um conjunto de diretrizes relacionadas à democratização do acesso ao ensino público, como a ampliação e a reserva de vagas destinadas para os estudantes egressos de escolas públicas, inclusive os negros, para ingresso nas instituições federais de ensino (IFEs), notadamente como mecanismo redistributivo e reparador de injustiças.

Como se pode notar, não é difícil imaginar o porquê da reserva de vagas para negros na área educacional, haja vista que, como é de amplo conhecimento, trata-se de um meio eficaz de promover transformações na sociedade, quebrando paradigmas e fomentando a emancipação e o desenvolvimento das pessoas, o que resulta, por conseguinte, na contribuição para a redução das desigualdades sociais, econômicas e culturais. Afinal, o papel das universidades não é apenas formar profissionais para o mercado de trabalho, mas, também, proporcionar ambientes democráticos, plurais, onde coexistam a diversidade étnico-racial, de pensamentos, culturas e de classes sociais, ou seja, representativos da sociedade.

Destarte, ante o contexto histórico de cerceamento do direito da população socioeconomicamente mais vulnerável e negra à educação e considerando-se a função social das universidades, sobretudo as públicas, as cotas se apresentam, ainda que tardiamente, como uma política de ação afirmativa estratégica e fundamental para contribuir com a democratização do acesso da juventude negra e pobre a essas instituições. Igualmente, esta iniciativa traz para a centralidade a discussão acerca da democratização do ingresso ao ensino superior e o aumento de vagas, assim como mecanismos mais igualitários nas políticas públicas, notadamente sem abrir mão da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Isso posto, resta evidenciado que foi em face de um problema evidentemente público que se aprovou a Lei nº 12.711/2012, que criou a reserva de vagas nos cursos

técnicos e de graduação nas Instituições Federais de Ensino. Na sua gênese, a Política de Cotas instituída pelo governo federal foi integrada e organizada pelas Portarias Normativas MEC nº 18/2012 (BRASIL, 2012c) e nº 21/2012 (BRASIL, 2012d), sendo classificados os candidatos dentro de cada um dos seguintes grupos e subgrupos:

- I - estudantes egressos de escola pública, com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário-mínimo per capita:
  - a) que se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas;
  - b) que não se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas.
- II - estudantes egressos de escolas públicas, independentemente de renda, nos termos do inciso II do art. 14 da Portaria Normativa MEC nº 18, de 2012:
  - a) que se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas;
  - b) que não se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas. (BRASIL, 2012c).

Em 2016, por meio da Lei nº 13.409/2016, foram incluídas as Pessoas com Deficiência (PcD), passando a integrar a Lei de Cotas (BRASIL, 2016a).

Pode-se afirmar que foi por meio da Lei de Cotas que se obteve, de fato, um avanço de maior relevância na temática em discussão, ao passo em que se permitiu o ingresso de parte da população alijada da sociedade à essas instituições públicas. De acordo com Santos (2018),

a Lei de Cotas institucionalizou a reserva de vagas para determinados grupos, visando mitigar ou minimizar a problemática do acesso ao ensino superior e técnico de nível médio, por meio de uma democratização do acesso, com inclusão social de segmentos em situação de desigualdades (SANTOS, 2018, p. 82).

A política de cotas, com critérios raciais, possui a meta de contribuir para que o acesso ao ensino superior atinja a mesma proporção da população negra (composta por pretos e pardos), da unidade da Federação onde a IFEs está instalada segundo censo do IBGE, até o final de 2022, prazo em que a política deverá passar pela reanálise (BRASIL, 2012a). Esse fato reforça a necessidade e a janela de oportunidade para se realizar estudos como o presente acerca do assunto.

Assim, com o fito de contribuir para o aprimoramento da implementação dessa política, tem-se adotado, nos últimos anos, nas IFEs a criação de comissões de heteroidentificação, com o objetivo de verificar, de forma complementar à autodeclaração, a veracidade da condição de reais destinatários da política de cotas, com critérios, na etapa de seleção, posterior à autodeclaração e imediatamente anterior ao ingresso de estudantes nos cursos de graduação dessas instituições (SANTOS, 2021).

Diante dessa conjuntura, o estudo das políticas públicas se faz importante, uma vez que é necessário e fundamental compreender as causas e as consequências das

intervenções públicas nas realidades, as quais elas se propõem melhorar. 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).

A implementação de políticas públicas pode ser estudada sob diversas óticas e critérios, como, por exemplo, os formais e os comportamentais. A dimensão formal pode ser entendida por meio dos aparatos legais, administrativos e organizacionais. A dimensão comportamental, por sua vez, traz a atuação dos atores executores na realidade social. Para este trabalho, considerou-se importante o estudo da implementação sob o aspecto formal/procedimental, tendo em vista a estrutura normativa e os aparatos administrativos (VAN METER; VAN HORN, 1996<sup>1</sup>; SABATIER; MAZMANIAN, 1996<sup>2</sup> *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013).

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 ocorreu a implementação da política de cotas, com critérios raciais, em uma Universidade Federal?

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.

Esta proposta vislumbrou a compreensão da Política de Cotas, com critérios raciais, estudando o caso concreto da UNIFAL-MG, tendo como base a etapa de implementação do Ciclo de Políticas Públicas. Diante disso, considerou-se a evolução normativa e regulamentar interna e o aparato administrativo da instituição sobre essa ação afirmativa, no período de 2012 a 2021, horizonte temporal que abrange a

---

<sup>1</sup> VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dir.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrua, 1996.

<sup>2</sup> SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dir.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua, 1996.

promulgação da Lei de Cotas até o momento mais atual para a realização da pesquisa. 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.

Diante do exposto, justifica-se a presente pesquisa ao considerar a sua relevância acadêmica, no sentido de que se contribui para com a literatura que dedica atenção ao sistema de cotas em universidades brasileiras ao destacar os processos administrativos relacionados à implementação da política de cotas, com critérios raciais, em âmbito organizacional (DIAS; TAVARES JR., 2018; FREITAS, 2018; KERN; ZILLOTTO, 2011; NUNES, 2018; PEREIRA, RODRIGUES; GUILHERME, 2010; RIOS, 2018; ROSA, 2016; SANTOS, 2012; SANTOS, 2021; SANTOS; ARANTES; DIAS, 2019; SOUZA; ROTHEN, 2021; TAVARES JR., 2018; VAZ, 2018; VITORELLI, 2017). 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.

Vale ressaltar, por oportuno, que não se trata aqui de assumir uma postura de defesa ou contrária a essas políticas públicas de cotas com critérios raciais, mas, sim, de análise do seu processo de implementação com vistas à melhor compreensão do *modus operandi*, focalizado em aspectos administrativos e organizacionais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nessa esteira, há de se ressaltar a importância do estudo das ações tomadas pelo governo e, especialmente, sobre as estruturas que sustentam a atuação dos agentes implementadores diante dos problemas sociais, o que é imprescindível para compreender como as políticas públicas se concretizam na sociedade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Justifica-se, ainda, a adoção da terminologia de “Lei de Cotas, com critérios raciais”, em detrimento de “cotas raciais”, para se fazer referência ao recorte de reserva de vagas destinadas aos pretos e pardos nas IFEs, em função do entendimento de que a Lei de Cotas não é exclusivamente para cidadãos negros, mas sim uma combinação de critérios que envolvem, cumulativamente, aspectos sociais, econômicos e raciais.

Além desta introdução, o estudo está estruturado em mais cinco capítulos. No capítulo 2, “Referencial Teórico”, apresenta-se sucintamente conceitos, definições,

funções e descrições das políticas públicas, o seu modelo de organização de estágios/etapas em ciclo, assim como a etapa de implementação de políticas públicas.

No capítulo 3, contextualiza-se o “Breve panorama da política de cotas, com critérios raciais, no Brasil”, incluindo as ações afirmativas e relações étnico-raciais, assim como os principais marcos legais/regulatórios sobre as cotas raciais nas Instituições Federais de Ensino.

No capítulo 4, “Procedimentos Metodológicos”, são evidenciadas as estratégias, as técnicas e as ferramentas de pesquisa adotadas para a caracterização e operacionalização deste estudo e o consequente cumprimento dos objetivos.

No capítulo 5, apresenta-se os principais “Resultados e Discussões”, abordando a estrutura normativa e o aparato administrativo, por meio da análise documental, bem como da observação dos procedimentos pelo autor deste estudo, como: (i) pesquisador - com contribuições de outros contatos mantidos com a heteroidentificação -; (ii) servidor da UNIFAL-MG - que atua na organização dos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação -; e (iii) membro de comissão de heteroidentificação para ingresso desses estudantes.

No capítulo 6, concluindo a pesquisa, faz-se as “Considerações Finais”, discutindo-se os principais achados da pesquisa e algumas interpretações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo, apresenta-se, sucintamente, conceitos, definições, funções e descrições das políticas públicas, o seu modelo de organização de estágios/etapas em um ciclo e a sua descrição, esquema que organiza o processo político-administrativo a partir de uma sequência de etapas interrelacionadas, assim como a etapa de implementação de políticas públicas, adotada e analisada nesta pesquisa.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Souza (2006), não há uma definição universal sobre o que sejam as políticas públicas. Autores como Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 2) a conceituam como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” que é entendido como coletivamente relevante. Já Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) destacam a definição de Dye (1972, p. 2) que, de forma seminal, conceituou a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Harold Laswell (1958), considerado um dos “pais fundadores” da área de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 4), diz que, “decisões e análises” dessas, implicam responder questões como: “quem ganha o quê”, “por que” e “que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 5). Por fim, 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).

De acordo com Frey (2000) e Lowi (1964, 1972), as políticas públicas têm basicamente quatro funções: (i) políticas distributivas; (ii) redistributivas; (iii) regulatórias; e (iv) constitutivas/estruturadoras. Ainda de acordo com Frey (2000, p. 223),

essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas, no que concerne à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que se refere ao modo da resolução de conflitos políticos.

Nesse sentido, Frey (2000) apresenta sucintamente os conceitos dessas quatro funções, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1- Funções das políticas públicas e suas descrições

Funções das políticas públicas	Descrição
<b>Distributivas</b>	[...] são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. [...] Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.
<b>Redistributivas</b>	O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (Windhoff-Héritier, 1987, p. 49). O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.
<b>Regulatórias</b>	[...] trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.
<b>Constitutivas ou estruturadoras</b>	[...] determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Fonte: Andrade (2015, p. 8), adaptado de Frey (2000, p. 223-224).

A Política de Cotas para acesso ao ensino superior nas IFES, de que trata a Lei nº 12.711/2012, abordada neste estudo mais adiante, pode ser enquadrada como redistributiva e constitutiva ou estruturadoras, eis que seu objetivo é contribuir para a igualdade de oportunidades e justiça social, por meio da democratização do acesso ao ensino superior à população alvo dessa política, direito previsto na CF/1988.

## 2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (*POLICY CYCLE*)

O processo de formação de uma política pública (*policy making*) pode ser interpretado sob o prisma de um ciclo, amplamente conhecido como *policy cycle* ou Ciclo de Políticas Públicas. O Ciclo de Políticas Públicas foi um modelo desenvolvido por Harold Lasswell, em 1951, o primeiro estudioso a propor um projeto de “mapeamento” do processo político em relação ao amplo processo social (DYE, 2009).

Esta abordagem, segundo Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 55) “É um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”, e possibilita “compreender a dinâmica do processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 55).

O Ciclo de Políticas Públicas engloba os principais processos político-administrativos de uma política pública, dividindo-a em diferentes estágios, capazes de constituir um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006). Sob esse prisma, ao separar as políticas em etapas, possibilita-se o melhor entendimento da atuação dos diversos atores, processos e as ênfases em cada etapa. Assim sendo, torna-se possível entender as distintas relações em cada um dos estágios (SARAVIA, 2006) de forma separada ou em conjunto.

Moreira (2016, p. 8) ressalta que, “apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência”. Além disso, ao subdividir a ação do poder público em estágios do processo político-administrativo, o *Policy Cycle* mostra-se como um modelo heurístico relevante para a análise do ciclo de vida de determinada política pública (FREY, 2000). Jann e Wegrich (2007) afirmam que a tipologia de estágios tem funcionalidade normativa e racional, o que contribuiu para o êxito e longevidade de sua aplicação.

Ao longo dos anos, diversas tipologias de materialização do ciclo de políticas públicas foram desenvolvidas na literatura, sendo que para fins deste estudo destaca-se os estágios de definição de agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação, comuns na maioria das abordagens.

Ao identificar um problema público tal problema pode entrar, ou não, na lista de prioridades de atuação do governo, mais conhecida como agenda. Na fase de formação da agenda são decididos quais dos temas discutidos acerca dos problemas identificados farão efetivamente parte da agenda governamental (SILVA, 2012).

Na fase de formulação de alternativas, as propostas ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos onde são de fato definidas as metas, os objetivos, os recursos e as estratégias (SANTOS, 2010).

Na fase seguinte, a da implementação, é o momento de agir, de tirar a política pública do papel e fazê-la funcionar efetivamente (RUA, 2009), sendo esse um processo dinâmico, complexo e que vai muito além do que está no papel. Nesse sentido, é importante que haja coerência, pois, a forma como uma política pública é implementada dirá muito sobre o seu sucesso ou fracasso (SANTOS, 2010).

A avaliação da política pública é o momento em que se examina, com o intuito de conhecer melhor qual o estado da política e quanto do problema percebido ela reduziu (COSTA; CASTANHAR, 2003). Este estágio, que permeia todo o ciclo da

política, pode conduzir à reformulação, à continuidade ou, até mesmo, à extinção da política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Para melhor sintetizar as etapas anteriormente elencadas, apresenta-se, no Quadro 2, descrições sucintas sobre as etapas.

Quadro 2 - Descrição das principais etapas do Ciclo de Políticas Públicas

ETAPAS CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	DESCRIÇÃO
<b>Definição de Agenda</b>	A <i>policy agenda-setting</i> , ou a definição da agenda de políticas públicas tem a ver com a análise das questões relevantes para formuladores de políticas governamentais. O termo agenda refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos” (BIRKLAND, 2005, p. 109, citado por CAPELLA, 2018, p. 30). Assim, o estudo da formação da agenda “oferece uma explicação sobre o porquê de a informação sobre certas questões, e não outras questões, estar disponível ao público numa democracia; como a opinião pública é moldada; e por que certas questões são tratadas por meio de ações políticas enquanto outras questões não” (DEARING; ROGERS, 1996, p. 02, citados por CAPELLA, 2018, p. 31).
<b>Formulação de alternativas</b>	Nesta etapa ocorre a proposição de meios, um curso de ações, para resolver as necessidades percebidas da sociedade, o que envolve a identificação e determinação das possíveis alternativas de soluções para os problemas públicos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).
<b>Implementação</b>	Rua (2009) compreende a implementação como um conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos, direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos. A análise do processo de implementação possibilita identificar as variáveis/fatores (administrativas-organizacionais e/ou político-relacionais) que expliquem/influenciam a implementação das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).
<b>Avaliação</b>	A avaliação pode ser entendida como o processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, a eficácia e/ou ao impacto (ambos esperados ou não) tendo em vista os objetivos planejados (implícitos ou explícitos), com fins de contribuir para o aprimoramento do conjunto de ações (aprendizagem) (COSTA; CASTANHAR, 2003; (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Fonte: elaboração própria, com base nos autores citados no Quadro.

Para fins deste estudo, a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas funcionou como um esquema que organiza o processo político-administrativo a partir de uma sequência de etapas interrelacionadas. Todavia, a ênfase será dada em um de seus estágios, o da implementação, que será objeto da próxima seção deste capítulo.

### 2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação (*policy implementation*) é a etapa do *Policy Cycle* que conecta a formulação da política à sua concretização enquanto intervenção na realidade percebida como um problema público. Pressman e Wildavsky (1973), autores seminais sobre esse assunto, a consideram como o processo de interação entre os objetivos definidos e as ações necessárias para alcançá-los.

Segundo Viana (1996), para execução desta etapa é preciso realizar o

planejamento e a organização dos recursos (sejam eles humanos, financeiros, materiais e/ou tecnológicos) que irão auxiliar no alcance do propósito da política pública formulada.

Nesse sentido, em consonância ao exposto por Rua (1997) e por Frey (2000), a implementação é o momento em que a política deixa de ser uma proposta (alternativa) e passa a ser executada efetivamente, o que requer, dentre outros fatores, o acompanhamento para monitorar o que venha a dar certo ou fracassar (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em um processo de implementação de uma política pública, preconizado por Jann e Wegrich (2007) como ideal, deve-se incluir e observar elementos básicos, tais como: (i) a especificação de detalhes da intervenção; (ii) a alocação de recursos; (iii) os atores responsáveis pela execução; e (iv) as principais decisões que deverão ser tomadas.

Em referência à implementação de políticas, Mendonza (2007, p. 205) assevera que, “em sistemas de democracia plural”, essa fase “se caracteriza por incorporar uma rede diversificada de agentes executores”, diversos entre si, “na medida em que correspondem a diferentes níveis de governo e muito frequentemente a agentes não-governamentais”.

Destarte, em meio a este ambiente, a implementação envolve processos de persuasão, negociação, cooperação e conflitos, pois compreende a atuação política, além da apropriação e assimilação das atividades a serem executadas (BARDACH, 1998; HJERN; PORTER, 1993; SILVA; MELO, 2000).

Assim sendo, um dos mais relevantes aspectos para o sucesso da implementação da política pública passa necessariamente pela capacidade administrativa dos atores executores. O volume de atividades laborais, as ações de capacitação para a execução dessas atividades, o processo de comunicação e sua fluidez, bem como a infraestrutura são de suma importância, sendo cruciais para o êxito ou fracasso da política pública.

Relacionando as características apresentadas pelos autores supracitados e compilando aspectos relacionados à rede de órgãos e atores (governamentais ou não), bem como as interações entre si, estudiosos da temática sugerem a existência de três modelos de análise, sendo eles: o *top down* (de cima para baixo), *bottom up* (de baixo para cima) e o híbrido.

Para os idealizadores do modelo *top down*, para que ocorra a efetiva

implementação da política, faz-se necessária a definição clara e o entendimento dos objetivos, a disponibilidade de recursos, uma hierarquia de comando que seja capaz de viabilizar e controlar recursos, e que o sistema tenha a capacidade de se comunicar e coordenar os agentes envolvidos na intervenção (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Outro aspecto bem específico do modelo *top-down* é a divisão das etapas de decisão e implementação, em que os políticos, detentores do poder de decidir, encontram-se distantes dos atores implementadores. Por essas razões, as políticas públicas, na referida perspectiva, são entendidas como “um jogo de uma só rodada” (SILVA; MELO, 2000, p. 5), em que as ações dos agentes governamentais são realizadas de forma coercitiva, ou seja, imposta de cima pra baixo. Esse modelo, por conseguinte, acaba por desconsiderar questões relativas à implementação e as influências do ambiente em que as intervenções estarão inseridas.

Por outro lado, outra corrente de pesquisadores possibilitou a abertura para novos modelos e metodologias, como a análise *bottom up* (FARIA, 2011). Os estudos de Michael Lipsky (2019) contribuíram para o avanço dessa abordagem. A principal crítica ao modelo *top down* residia no fato da proposição de afastamento entre a formulação e a implementação das políticas, o que acabava por desconsiderar aspectos comportamentais gerados pela tomada de decisão dos implementadores (LIPSKY, 2019).

Conforme Majone e Wildavsky (1995), na abordagem *bottom up*, os objetivos e planos possuem reduzida importância, sendo avaliados os processos como os mais relevantes, uma vez que os resultados não são previsíveis. Assim sendo, continuam os autores, o que define o sucesso ou fracasso é o processo de implementação em si, em detrimento de planos anteriormente estabelecidos. Os implementadores têm maior participação na deliberação do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas baseadas na experiência (SABATIER; MAZMANIAN, 1983 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013)<sup>3</sup>.

Com base nessas explicações, é possível perceber que a perspectiva *bottom up* considera a política pública como flexível, capaz de se adaptar de acordo com as alterações do ambiente. Mazmanian e Sabatier (1983)<sup>3</sup> *apud* Lima e D'ascenzi (2013),

---

<sup>3</sup> MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and public policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

em consonância, complementam esse raciocínio ao argumentar que a abordagem considera a execução da política como um processo interativo entre a formulação, a implementação e a reformulação.

O debate entre adeptos ao modelo *top down* e *bottom up* fez com que pesquisadores tentassem sintetizar as duas hipóteses com o intuito de evitar as fraquezas conceituais de cada abordagem, emergindo, assim, as chamadas teorias híbridas (JANN; WEGRICH, 2007). Nessa seara, o pesquisador Sabatier (1986) estruturou um quadro chamado de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition*), no qual deu ênfase na aprendizagem política e reconhece a importância das condições sociais e econômicas que podem ressoar na formulação das políticas (SABATIER, 1986).

De forma semelhante ao retrocitado, Majone e Wildavsky<sup>4</sup> (1978 *apud* JANN; WEGRICH, 2007), apresentaram um modelo em que o argumento central era de que a implementação é um processo evolutivo em que os programas são constantemente remodelados e definidos. Desse modo, os modelos híbridos surgem com a proposta de aglutinar atributos dos dois modelos anteriores na tentativa de resultar em um processo de implementação mais eficiente e que busque, de forma contínua, o seu aperfeiçoamento.

Sopesando as particularidades evidenciadas em meio à apresentação dos modelos de análise da implementação, podem ser identificados relevantes fatores, que, oscilando a depender das circunstâncias, estão presentes e interferem no entendimento de cada um desses modelos. Assim, destaca-se três pontos a serem observadas durante a análise do processo de implementação, quais sejam: (i) comunicação interinstitucional e execução de atividades, que abrangem auxílios técnicos e informacionais, controlados tanto pela remuneração quanto pela coerção ou por normas; (ii) características das agências, isto é, tamanho e competência da equipe, formas de controle e autonomia, graus de abertura de comunicação e encadeamentos; (iii) condições políticas, econômicas e sociais, referentes à disponibilidade de recursos econômicos, reflexos das condições econômicas e sociais, da opinião pública, posicionamento das elites, dos partidos de oposição e grupos privados (VIANA, 1996; JANN; WEGRICH, 2007).

Tais apontamentos destacados evidenciam peculiaridades que atribuem

---

<sup>4</sup> MAJONE, G. e WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.

considerável complexidade em transpor o planejado em ações práticas. Silva e Melo (2000) argumentam que a implementação envolve a execução das atividades, tendo em vista as metas definidas durante a etapa de formulação da política. Desse modo, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem (LIMA; D'ASCENZI, 2013), ou seja, em seus marcos regulatórios.

A implementação é um processo complexo e dinâmico, no qual os aspectos sociais, econômicos, políticos e legais intrínsecos ao ambiente organizacional influenciam na eficácia das intervenções públicas. Entende-se que tal processo envolva duas dimensões, a **formal** (representada por aparatos legais, administrativos e organizacionais) e a **comportamental** (que traz a atuação dos atores executores na realidade social). Embora se considere importante compreender a implementação sob ambas as perspectivas, optou-se por focalizar atenção nos aspectos formais, compostos pela estrutura normativa e administrativa (VAN METER; VAN HORN, 1996<sup>1</sup>; SABATIER; MAZMANIAN, 1996<sup>2</sup> *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A implementação das políticas públicas, sob esta perspectiva, centra-se em considerar se, ao estarem claras, compreensíveis e específicas, as regras permitem a difusão do plano e minimização das falhas. Nesse sentido, alguns autores como Van Meter e Van Horn (1996)<sup>1</sup> e Sabatier e Mazmanian (1996)<sup>2</sup>, citados por Lima e D'ascenzi (2013), empreenderam esforços para delimitar variáveis que devem ser consideradas para os estudos que sigam esta abordagem.

Van Meter e Van Horn<sup>1</sup> (1996 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013), apresentaram como proposta um processo cujo modelo de implementação de políticas públicas conta com seis variáveis capazes de definir a vinculação entre o desenho da política e seu desempenho. São elas: (i) normas e objetivos; (ii) recursos; (iii) comunicação entre as organizações e atividades que obriguem a ação; (iv) características das instituições responsáveis pela implementação; (v) condições econômicas, sociais e políticas; e (vi) a eficiência da implementação.

Sabatier e Mazmanian<sup>2</sup> (1996 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013), em seu diagrama de fluxo de variáveis, estabeleceram três categorias amplas que permitem identificar os fatores que afetam e condicionam a realização de todo o processo de implementação, quais sejam: (i) o tratamento do problema; (ii) a capacidade dos normativos de estruturar o processo; e (iii) o efeito líquido das várias variáveis “políticas” no apoio aos objetivos estatutários.

Segundo Lima e D'ascenzi (2013, p. 103), os autores Sabatier e Mazmanian

(1996)<sup>2</sup> “estão preocupados com os elementos que podem comprometer o êxito da implementação”. Asseveram, ainda, que o parâmetro de sucesso são os objetivos estabelecidos no plano e que as variáveis se referem à etapa de formulação e focam elementos considerados estruturantes da implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Para avançar com a proposta desta pesquisa em particular, o próximo capítulo discorre sobre a política de cotas, com critérios raciais, no país, ressaltando ações afirmativas, as relações étnico-raciais, os principais marcos legais/regulatórios sobre as cotas raciais nas IFES e estudos correlatos ao tema.

### 3 BREVE PANORAMA DA POLÍTICA DE COTAS, COM CRITÉRIOS RACIAIS, NO BRASIL

Neste capítulo, contextualiza-se o breve panorama da política de cotas, com critérios raciais, no Brasil, incluindo as ações afirmativas e relações étnico-raciais, os principais marcos legais/regulatórios utilizados no processo de sua implementação nas universidades federais brasileiras, assim como os estudos correlatos.

#### 3.1 AÇÕES AFIRMATIVAS E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS

As ações afirmativas contribuem para a criação de oportunidades de acesso de grupos discriminados a diversos setores da vida econômica, política, jurídica, institucional, cultural e social (GOMES, 2001). Em outras palavras, podem ser entendidas como alternativas/possibilidades de diminuição das desigualdades e injustiças em contextos em que a igualdade formal é insuficiente. Sobre a definição e a finalidade das ações afirmativas, Gomes (2003) traz a seguinte reflexão:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um princípio constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (GOMES, 2003, p. 21).

Segundo Feres Júnior e Zoninsein (2006, p. 5), “as ações afirmativas são como medidas redistributivas que visam alocar bens para grupos específicos, como grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica e/ou cultural passada ou presente”. Para Daflon *et al.* (2013, p. 306),

a ação afirmativa se caracteriza por atuar em favor de coletividades discriminadas e indivíduos que potencialmente são discriminados, podendo ser entendida tanto como uma prevenção à discriminação quanto como uma reparação de seus efeitos.

As discussões sobre as reservas de vagas para a população à margem das oportunidades no Brasil perpassam por todo um contexto histórico, com resquícios e influências da época do período colonial. Importante compreender como o racismo, a discriminação e as desigualdades raciais têm origem na escravidão e colonização, mas, principalmente, como se consolidaram e se modificaram no período pós-abolição, inclusive no contexto atual (MIRANDA, 2021). Almeida (2008) chama a atenção para o racismo estrutural, fenômeno social existente no país, que consiste na

exclusão das pessoas negras das instituições públicas e privadas e, sobretudo, em seus espaços de poder, que envolve como elementos basilares a ideologia, a política, o direito e a economia.

Segundo Santos e Estevam (2018), as políticas de ações afirmativas começaram a despontar, mais significativamente, no país a partir do início do século XXI, tendo como objetivo central a correção dos efeitos da discriminação racial, de classe, por deficiência, geracional, orientação sexual, entre outras, praticados no passado e que, segundo os autores, ainda persistem nos dias atuais. Oportuno dizer que as ações afirmativas têm por finalidade, também, superar obstáculos e iniquidades no que concerne ao acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2003).

No campo étnico-racial, as ações afirmativas passaram a ser adotadas com mais expressividade após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mediante demandas e resistências de diferentes grupos e organizações sociais. Esses movimentos, em especial o Movimento Social Negro, foram importantes para a consolidação do debate sobre as injustiças raciais no Brasil que resultou na construção de uma agenda de reivindicações (DOMINGUES, 2007; GOMES, 2012; LÓPEZ, 2012; NEVES, 2018). Essa agenda, portanto, não advém exclusivamente do poder público, visto que o racismo e o preconceito racial no mundo e no Brasil fomentaram as lutas sociais no país. Desse modo, esses grupos de negros de diversas áreas foram fundamentais, mormente nas lutas pelas cotas com critérios raciais, obrigatórias em concursos públicos e para acesso às universidades públicas.

As políticas afirmativas, inclusive as cotas étnico-raciais, contribuem em grande medida para o conjunto de políticas direcionadas aos processos de democratização da educação superior no Brasil (HERINGER, 2018). Assim sendo, fomentam reflexões relativas a outras áreas, e trazem inquietações e estímulos a debates acerca da educação como um todo, assim como de gênero, emprego, renda, moradia etc. Segundo Heringer (2018), as políticas de ações afirmativas ainda propiciam debates relevantes sobre a permanência e a assistência estudantil, o que é imprescindível para a efetividade do conjunto da obra das políticas públicas, sobretudo educacionais.

Nesse contexto, cabe rememorar que as precursoras na criação de cotas, tendo como um dos recortes o quesito raça/cor, em seus processos seletivos, foram a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), em 2001, acompanhadas, em 2002, pelas

universidades estaduais da Bahia e, em 2003, pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS (BITTAR; ALMEIDA, 2006). As pesquisadoras atestam que essas instituições aceitavam a autodeclaração como mecanismo de acesso. Segundo estudo da Agência Senado (2012) citado por Izuka (2016), realizado em 2012, de um total de 59 universidades federais, 36 já tinham políticas de cotas raciais ou sociais (61%).

De acordo com Cristofolletti *et al.* (2020), com o advento da Lei de Cotas de 2012, a discussão ganhou novos contornos ao se aprofundar em questões como a igualdade e justiça por uma dívida histórica do Estado brasileiro com a população negra. Essa dívida, apontam os autores, está ligada a um processo de discriminação e hierarquização das classes dominantes diante da população negra, marginalizada, pertencente às classes mais pobres e periféricas e com os menores índices de acesso ao ensino superior.

De acordo com Feres Júnior e Campos (2016), o debate na mídia acerca das cotas recebeu mais evidência no período de 2001 a 2012, conforme textos sobre Ações Afirmativas Raciais publicados nos jornais O Globo e Folha de São Paulo. Dentre os argumentos favoráveis, foram observados pelos autores:

(i) diminuição da desigualdade; (ii) inclui os excluídos; (iii) repara erros cometidos no passado; (iv) instaura a igualdade de oportunidades; (v) introduz pluralidade nas instituições; (vi) é medida emergencial diante de uma situação crítica; (vii) inclui os beneficiários nos níveis mais altos da sociedade; (viii) combate o racismo/discriminação; (ix) teve êxito em outros lugares; (x) é uma forma de dirimir os efeitos da escravidão no presente; etc. (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2016, p. 280-281).

Munanga (2001) também identificou em seus estudos alguns argumentos contrários às cotas étnico-raciais, dentre os quais pode-se mencionar os mais recorrentes, quais sejam: (i) que é difícil ou impossível implementar cotas para negros no Brasil, por conta da dificuldade em definir quem é negro por causa da mestiçagem; (ii) houve o abandono dessa política nos Estados Unidos (EUA), por não ter ajudado no recuo da discriminação racial entre brancos e negros e por ter sido aproveitada apenas pelos membros da classe média afro-americana, e não pelos pobres; (iii) por que a cota não é também destinada aos índios e seus descendentes, cujos direitos foram igualmente violados?; (iv) a política de cotas [com critérios] raciais poderia prejudicar a imagem profissional dos funcionários, estudantes e artistas negros, por ter entrado via cota; (v) que o ingresso de negros nas universidades pelas cotas pode prejudicar a qualidade e o nível de ensino, porque eles não têm a mesma bagagem

cultural (MUNANGA, 2001).

Por outro lado, o mesmo autor, Munanga (2001), rebate tais críticas e destaca relevantes argumentos na defesa das cotas étnico-raciais, como medidas reparadoras de injustiças, dentre as quais pode-se colher: (i) após um tempo de experiência, se constatado de que a maioria de alunos ingressantes pelas cotas foi de brancos pobres, reavalia-se os critérios até então adotados; ademais, segundo Nogueira (2007), o preconceito racial predominante no Brasil não é pelo genótipo, mas pelo fenótipo (características físicas) do sujeito, ou seja, é de marca e não de origem; (ii) ao contrário do alegado fracasso nos EUA, os defensores das cotas naquele país asseguram ter havido mobilidade social racial nos últimos 40 anos, o que seria impossível sem as cotas; (iii) quanto aos indígenas, os movimentos negros apenas reivindicam as cotas em decorrência da discriminação específica a que estão sujeitos, ou seja, não fazem objeção às propostas de cotas para outras minorias e classes sociais mais pobres, independentemente de cor/etnia; (iv) as cotas não estimularão nem acabarão com os preconceitos raciais, pois estes fazem parte da cultura brasileira; os negros que ingressarão nas universidades públicas pelas cotas terão a oportunidade de receber e acumular um conhecimento que os ajudará na luta pela sobrevivência, abrindo portas como nos concursos públicos, potencializando suas chances, a exemplo das mulheres, a despeito do preconceito ainda existente; (v) em relação à alegada queda da qualidade do ensino em decorrência dos cotistas, as universidades têm pessoal e meios suficientes para compensar as possíveis diferenças de estudantes oriundos das escolas públicas por meio de propostas de formação complementar.

Não convém, entretanto, contrapor aqui todos os argumentos, eis que já foram superados pela literatura que debate esse assunto, inclusive por meio de estudos mencionados neste trabalho, como o retromencionado realizado por Feres Júnior e Campos (2016) e pelo próprio Munanga (2001). A despeito disso, cabe ressaltar que, infelizmente, tais argumentos são utilizados até os dias de hoje.

Antes de adentrar nos dispositivos legais que tratam do tema, a serem abordados na próxima seção, é oportuno trazer à baila o pensamento de Santos e Estevam (2018), ao afirmarem que as políticas de cotas raciais são justificadas pela necessidade urgente de reparação dos efeitos sociais, econômicos e culturais da discriminação sobre a população negra. Argumentam, ainda, que tais lutas sociais resultaram na formulação e implementação de políticas afirmativas, com o intuito de

promover a igualdade, a equidade e a proteção aos grupos sociais, raciais e étnicos impactados pela discriminação socioeconômica, cultural, de gênero e demais formas de intolerância social.

### 3.2 PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS/REGULATÓRIOS SOBRE AS COTAS, COM CRITÉRIOS RACIAIS NAS IFES

A legislação e as normativas que tratam da questão étnico-racial no Brasil, assim como os regulamentos acerca das cotas, sobretudo no que concerne aos procedimentos de heteroidentificação dos candidatos autodeclarados pretos e pardos para fins de acesso às vagas reservadas aos estudantes negros, encontram registros ao longo das décadas dos séculos XX e XXI.

Para se ter uma dimensão de contexto histórico sobre essas normas, considerou-se pertinente descrever a parte mais relevante desse arcabouço legislativo, que trata da matéria, para compreensão do processo, o que se apresenta no Quadro 3.

Quadro 3 - Principais marcos legais sobre o tema étnico-racial

(continua)

Ato	Nº	Ano	Descrição	Órgão
<b>Declaração</b>		1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos: todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie.	ONU
<b>Convenção</b>		1965	Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial: qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa.	ONU
<b>Decreto</b>	65.810	1969	Eliminação de todas formas de Racismo.	Brasil
<b>Constituição Federal</b>	CF	1988	Objetivos fundamentais da República, art. 3º, IV; Igualdade, art. 4º, VII; art. 5º, XLII; art. 7º, XXX; art. 215; e art. 216.	Brasil
<b>Declaração de Durban</b>		2001	Conferência Mundial de Combate ao Racismo (Declaração de Durban, África do Sul)	OEA (OAS)
<b>Lei</b>	10.678	2003	Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República (SEPPIR) (Conversão da MPv nº 111, de 2003)	Brasil
<b>Decreto</b>	7.037	2009	Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos.	Brasil
<b>Lei</b>	12.288	2010	Estatuto da Igualdade Racial.	Brasil
<b>Lei</b>	12.711	2012	Reserva vagas para egressos de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas, para ingresso nas Instituições Federais de Ensino.	Brasil

Quadro 3 - Principais marcos legais sobre o tema étnico-racial

(conclusão)

Ato	Nº	Ano	Descrição	Órgão
<b>Decreto</b>	7.824	2012	Estabelece que os editais de concursos seletivos das IFES indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas.	Brasil
<b>Portaria Normativa</b>	18	2012	Promoção da adaptação das regras do concursos seletivos (para ingresso às IFES).	MEC
<b>Portaria Normativa</b>	21	2012	Sistema de Seleção Unificada – Sisu. Os editais das IFES devem explicitar as condições de sua participação no Sisu.	MEC
<b>Convenção</b>	01	2013	Convenção Interamericana contra o Racismo	OEA (OAS)
<b>Orientação Normativa (revogada)</b>	3	2016	Estabelece normas como detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração; obrigatoriamente antes da homologação do resultado final do concurso público; possibilidade de recurso para candidatos.	Brasil/MPOG
<b>Portaria Conjunta</b>	11	2016	Institui GT para discutir os procedimentos de verificação da autodeclaração.	Brasil/MPOG/MJC
<b>Acórdão ADC</b>	41/DF	2017	Declara a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014.	STF
<b>Portaria Normativa</b>	04	2018	Regulamenta o procedimento de heteroidentificação	Brasil/MPOG
<b>Decreto</b>	9.427	2018	Reserva 30% das vagas de estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	Brasil
<b>Acórdão RMS</b>	58.882	2019	Recurso em Mandado de Segurança (RMS) - Ratifica o fenótipo como critério para procedimento de validação por comissão especial.	STJ
<b>Decreto Legislativo</b>	01	2021	Ratifica a adesão à Convenção Interamericana contra o Racismo.	Brasil

Fonte: Elaboração Própria, com informações constantes das legislações citadas no Quadro.

Do Quadro 3, é pertinente comentar apenas os principais dispositivos legais, diretamente vinculados à implementação das cotas nas IFES, o que será feito na próxima subseção.

### 3.2.1 As cotas nas universidades federais brasileiras e a legislação

Diante do problema evidentemente público da exclusão, foi aprovada a Lei nº 12.711/2012, também conhecida como Lei de Cotas, criando-se a reserva de vagas nos cursos técnicos e de graduação, nas 38 instituições federais de educação, ciência e tecnologia e 59 universidades federais (então existentes, em 2012), para estudantes

que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas, de baixa renda, negros (pretos e pardos) e indígenas. Assim, a política foi criada como uma forma redistributiva e compensatória de corrigir as injustiças socioeconômicas e étnico-raciais existentes no país (FREY, 2000; CRISTOFOLETTI *et al.*, 2020).

Segundo Feres Júnior *et al.* (2013), antes da aprovação da citada Lei, em 2012, 40 das 59 universidades federais existentes na época já utilizavam alguma modalidade de ação afirmativa (cotas, bônus, entre outros) buscando beneficiar alunos oriundos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas, deficientes físicos, quilombolas, pessoas de baixa renda, mulheres negras, refugiados políticos, beneficiários de reforma agrária, entre outros.

Conforme anteriormente mencionado, já existiam iniciativas de políticas afirmativas nas instituições de ensino superior, no entanto, não tinha um padrão ou norma que definisse diretrizes, critérios e regras uníssonas para a reserva de vagas. Tal problema só foi diretamente atacado com o advento da Lei nº 12.711/2012, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, Portarias Normativas nº 18/2012 e 21/2012, ambas do Ministério da Educação (MEC), que possibilitou a organização e sua implementação.

A Lei nº 12.711/2012 estabeleceu como condição comum para acesso dos candidatos às vagas reservadas terem estudado integralmente o ensino médio em escola pública (BRASIL, 2012a). Além disso, há mais quatro subgrupos destinatários para ocupação dessas vagas, organizados de acordo com as supracitadas Portarias Normativas MEC nº 18/2012 e 21/2012, quais sejam: (i) autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; (ii) autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, independentemente da renda (art. 14, II, PN nº 18/2012); (iii) com deficiência, autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; e (iv) com deficiência, autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, independentemente da renda (art. 14, II, PN nº 18/2012) (BRASIL, 2012b).

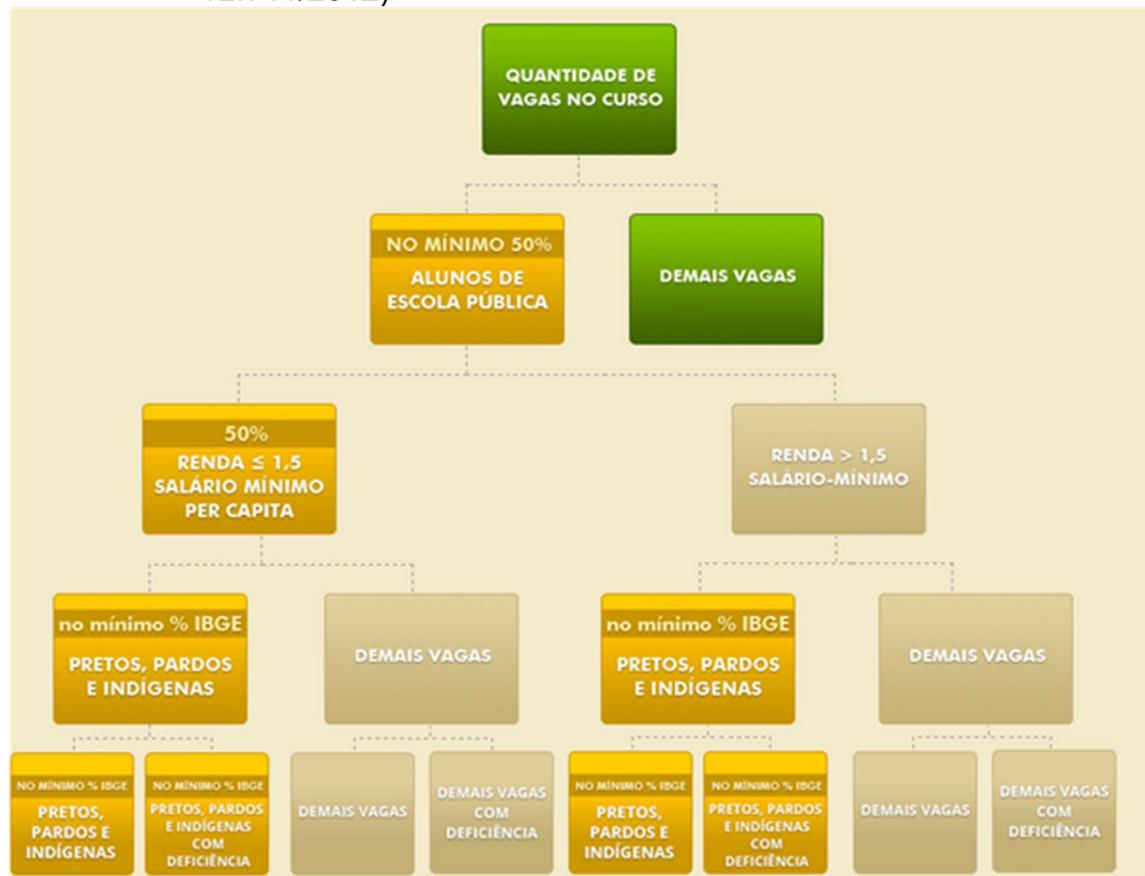
Conforme Portaria MEC nº 18/2012 (BRASIL, 2012b), o Ministério da Educação estabeleceu um mínimo de documentos comprobatórios para acesso a essas vagas, entretanto deixou em aberto para que as respectivas IFEs pudessem exigir documentos complementares, conforme regulamentação própria.

No que concerne à distribuição das vagas, compete fazer uma ressalva, tendo em vista os apontamentos de Cristofoletti *et al.* (2020): um dos argumentos contrários

às cotas, com critérios raciais, é que elas devem estar interligadas com a questão de renda para de fato reduzirem desigualdades e promoverem mobilidade social da população pobre/negra. As cotas sociais, fruto da Lei nº 12.711/2012, porém, visam abordar esse paradigma, reservando a metade das vagas destinadas aos estudantes de baixa renda para os negros (vide Figura 1), atrelando os fatores racial e de baixa renda como indicadores para a política de cotas (CRISTOFOLETTI *et al.*, 2020). Além disso, não basta ser negro para ocupar tais vagas, deve-se cumprir requisitos sociais adicionais, como, no mínimo, ser estudante egresso de escola pública. Por outro lado, é importante reforçar que estudantes brancos/pobres também têm direito às vagas reservadas pela Lei de Cotas, portanto as cotas não são exclusivamente raciais. Tal é o motivo pelo qual convencionou-se mencionar, na presente pesquisa, a “Lei de Cotas, com critérios raciais” e não a denominação de “cotas raciais” para estudar esse recorte.

Para melhor compreensão da dinâmica das cotas, apresenta-se na Figura 1 a distribuição total das vagas reservadas, elaborada pelo MEC (2012), com supedâneo na Lei nº 12.711/2012. Para fins de mera demonstração, foi aplicado na citada figura o percentual de 50 % (mínimo), que considera a totalização de pretos, pardos e indígenas em cada estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contido no art. 3º da Lei em comento.

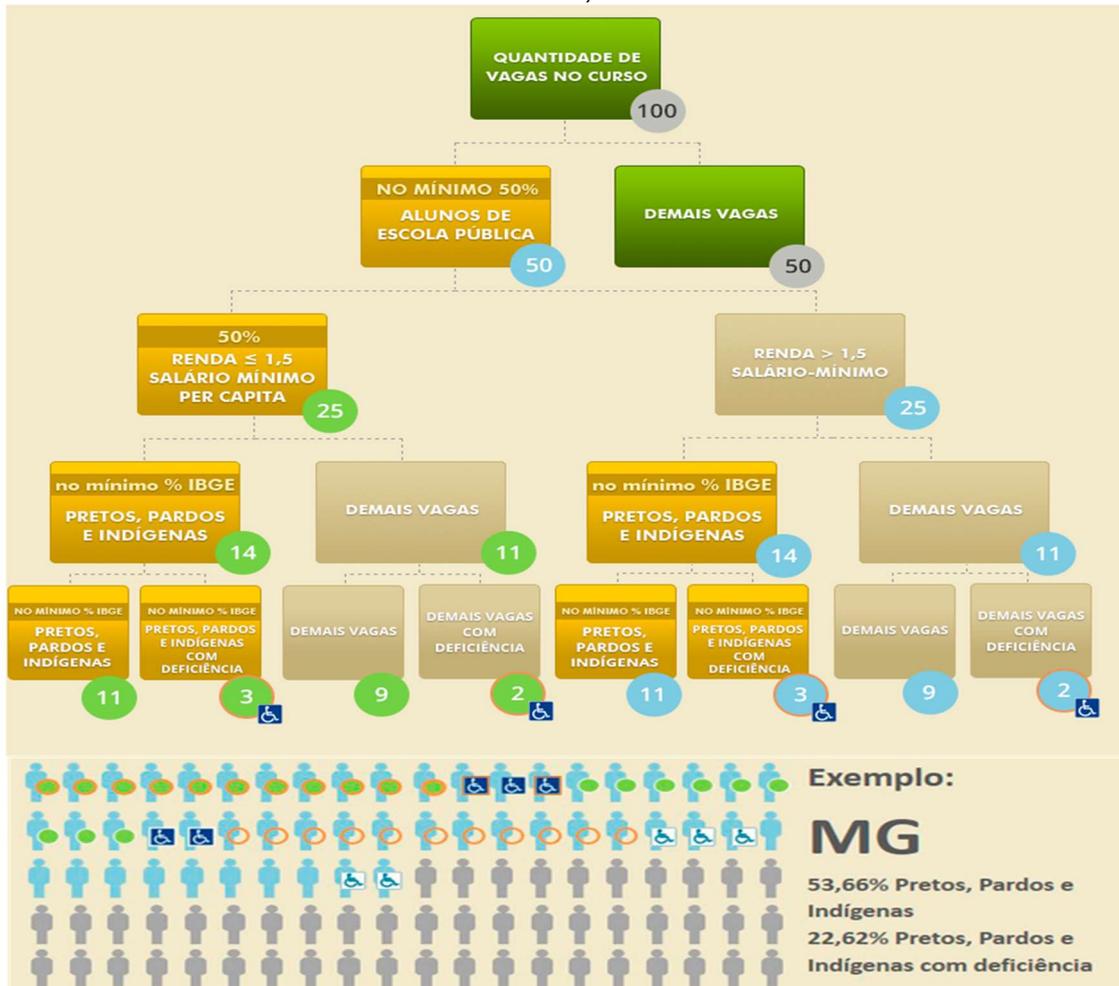
Figura 1 – Distribuição do número de vagas reservadas nas IFEs (Lei nº 12.711/2012)



Fonte: MEC (2012).

Na Figura 2, é apresentada pelo MEC (2012) a distribuição das vagas reservadas no estado de Minas Gerais para exemplificar a aplicação do percentual destinado aos estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Utilizou-se tal exemplo do estado mineiro também por ser a unidade da federação onde está localizada a UNIFAL-MG, universidade analisada na presente pesquisa.

Figura 2 – Subdivisão da distribuição de vagas reservadas nas IFES, conforme cálculo da Lei nº 12.711/2012, no Estado de Minas Gerais



Fonte: MEC (2012).

De acordo com o Ministério da Educação (2012), a população constituída por pretos, pardos e indígenas (PPI) no estado de Minas Gerais representa 53,66% da população total. Logo, 53,66% das vagas reservadas pela Lei de Cotas devem ser reservadas para a população destinatária dessa política de ação afirmativa. Em função disso, o grupo que é composto por PPI egresso de escolas públicas e com rendimento familiar per capita acima de 1,5 salários mínimos pode usufruir cerca de 14% das vagas nas instituições federais de ensino do estado. O mesmo acontece para o grupo de PPI oriundos de escolas públicas e de baixa renda (até 1,5 salários mínimos per capita). Ademais, inclui-se, ainda nesse cálculo, as Pessoas com Deficiência, conforme Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016a).

Vale advertir que a implementação da Lei de Cotas se deu de forma gradual nas universidades, sendo opcional iniciar com o percentual mínimo das vagas ofertadas, a cada ano, respectivamente: em 2013: 12,5%; em 2014: 25%; em 2015:

37,5%; e, em 2016, por fim, o mínimo previsto na Lei, de acordo com o estado da federação. A única condição legal imposta era o percentual mínimo estabelecido para cada ano, até que se atingisse o percentual mínimo previsto para 2016: 50%, ou conforme o relativo ao seu ente federado (o que fosse maior).

De acordo com Daflon *et al.* (2013), um ano após a sanção da Lei, de um total de 96 universidades públicas, 70 haviam adotado as cotas, das quais 44% eram universidades estaduais e 56% eram universidades federais. Para Santos (2012, p. 309), a aprovação da Lei de Cotas significou “uma nova etapa neste itinerário rumo à construção da universidade pública inclusiva”. Ademais, a lei ganhou maior visibilidade ao compor a discussão da necessidade de aumentar o preenchimento de vagas no ensino superior, uma das metas previstas no Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024 (BRASIL, 2014).

De acordo com a Lei nº 12.711/2012, o Sistema de Cotas das IFEs deverá passar por uma revisão em 2022, ao completar 10 anos de vigência, de modo a aferir a sua efetividade e considerar a sua continuidade ou não (BRASIL, 2012a). Trata-se, portanto, de uma importante janela de oportunidade para revisar a política pública. O prazo delimitado para essa revisão consta do art.7º da mesma lei:

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta lei, a revisão do programa, especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior (BRASIL, 2012a).

Nessa perspectiva, a política, estabelecendo um período de manutenção, representa uma ação de medida compensatória com tempo definido de execução (CRISTOFOLETTI *et al.*, 2020). Assim sendo, como dito, em 2022, quando completará o prazo de 10 anos, o Poder Executivo deverá revisar o sistema de cotas nas IFEs, o que, segundo Santos (2021), está previsto para o mês de agosto de 2022. A despeito da autonomia que gozam as universidades públicas (art. 207 da CF/88), a incumbência de acompanhar e avaliar a implementação da política, em âmbito nacional, ficou a cargo de um Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, com representação do MEC, da SEPPIR e da Fundação Nacional do Índio (BRASIL, 2012e). Tal fato não impede, evidentemente, que se analise e se avalie a política de ação afirmativa internamente.

Ocorre que, se antevendo ao Poder Executivo, no entanto, o Senador da

República Paulo Paim (PT-RS) apresentou o Projeto de Lei - PL nº 4.656/2020, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, propondo a alteração dessa revisão. O PL prevê a determinação de nova periodicidade, a ser realizada a cada interstício de dez anos. De acordo com o político proponente,

a revisão poderá concluir que a política de cotas não será mais necessária, caso os percentuais de participação de alunos pretos e pardos nas instituições federais alcancem a proporção respectiva dessas raças na população da unidade da Federação em que vivem. O mesmo critério valerá para as cotas de indígenas e pessoas com deficiência (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Consoante o referido diploma legal, conforme demonstrado, as cotas nas IFES não se restringem ao critério racial, haja vista que em todas as modalidades há associação a outros critérios, tais como: ser oriundo de escola pública e/ou pertencer ao grupo familiar de baixa e/ou ser pessoa com deficiência. Por conseguinte, a raça é considerada apenas como um critério adicional, ou seja, é parte de um conjunto maior que perfaz o sistema de cotas. Se do ponto de vista racial pode ser objeto de crítica, por outro lado, em certa medida, isso é até salutar, pois contrapõe um dos principais argumentos utilizados pelos críticos das cotas raciais, qual seja, o de que a reserva de vagas traria vantagem ao negro de classe média, em detrimento do branco pobre.

O referido argumento foi citado, inclusive, na petição inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF, cujo Ministro Relator foi Ricardo Lewandowski, julgada em 26 de abril de 2012 (BRASIL, 2012f). O acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, só foi publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 20 de outubro de 2014. No referido documento, o Partido Democratas (DEM) asseverou que as “cotas para negros nas universidades geram a consciência estatal de raça, promovem a ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecerem a classe média negra” (BRASIL, 2012f, p. 4).

Conforme supracitado, o STF se posicionou por unanimidade pela constitucionalidade das medidas previstas na lei, como se pode observar no Acórdão da ADPF nº 186/DF (BRASIL, 2012f, p. 3, p. 22), *in verbis*:

[...] metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

[...]

Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação,

culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente.

Assim sendo, a constitucionalidade das cotas étnico-raciais para ingresso nas universidades públicas, declarada pelo STF, trouxe segurança às instituições para aplicar as respectivas leis e para implantarem o modelo em seus processos seletivos. Impende assentar que as cotas têm, dentre seus objetivos, estabelecer um ambiente acadêmico diverso e representativo da sociedade, superando distorções historicamente consolidadas, e que o sistema demonstra proporcionalidade e razoabilidade quanto aos meios utilizados para atingir seus objetivos, e ainda que se trata de uma medida transitória, que prevê a revisão periódica de seus resultados, bem como por empregar um método seletivo eficaz e compatível com o princípio da dignidade humana.

Quanto ao procedimento de seleção em si, nesse mesmo julgado, o STF avaliou os mecanismos de identificação dos candidatos, indicando dois métodos como válidos, utilizados pelas universidades: a **autodeclaração** e a **heteroidentificação**. O primeiro consiste na forma como o próprio candidato se lê, e o segundo como é visto por terceiros:

Essa classificação pode ser aceita se respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos. Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional (BRASIL, 2012f, p. 38-39).

Como se observa, as duas formas de avaliação foram consideradas compatíveis com a Constituição Federal, desde que observados alguns cuidados para evitar um “juízo indevido” do caso ou até um tratamento indigno ao candidato, conforme salientado pelo Ministro Relator, Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2012f).

Nesse mesmo sentido, segundo Rios (2018), ao tratar da necessidade de verificar a veracidade da autodeclaração e confirmar que se trata de reais destinatários da política de cotas, com critérios raciais, prevalecem duas técnicas: (i) a de heteroidentificação, um método de identificação que utiliza a avaliação de um terceiro para a identificação étnico-racial, e (ii) a de autodeclaração, um método de

identificação racial que tem como pressuposto a ideia de que a identidade racial relaciona-se à subjetividade, cabendo somente ao indivíduo atribuir-se identidade.

O procedimento de heteroidentificação por comissões, como mecanismo complementar à autodeclaração dos candidatos negros para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos do Poder Executivo Federal foi regulamentado inicialmente pela Orientação Normativa nº 003, de 01 de agosto de 2016, e, depois, pela Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, que a revogou, ambas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, do Governo Federal.

Essas normativas também vêm sendo utilizadas para orientar os procedimentos para a seleção de candidatos às vagas reservadas nas universidades públicas. Sobre a heteroidentificação, a Portaria Normativa nº 4, em seu art. 5, define: “Considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição autodeclarada.” (ALVES *et al.*, 2018).

Segundo Santos e Estevam (2018), o próprio Movimento Social Negro não refutava a adoção de procedimentos complementares à autodeclaração, tendo em vista a garantia do efetivo acesso ao benefício aos reais destinatários. Nesse diapasão, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto na ADPF nº. 186/2012, também apresentou o entendimento de Daniela Ikawa:

entendo que é legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação para fins de concorrência pelas vagas reservadas, para combater condutas fraudulentas e garantir que os objetivos da política de cotas sejam efetivamente alcançados. São exemplos desses mecanismos: a exigência de autodeclaração presencial, perante a comissão do concurso; a exigência de fotos; e a formação de comissões, com composição plural, para entrevista dos candidatos em momento posterior à autodeclaração (IKAWA, 2008 *apud* BRASIL, 2012f, p. 38)<sup>5</sup>.

Ademais, no processo de implementação da Lei de Cotas, restou claro que os mecanismos de controle complementares deveriam ser adotados pelas IFEs, uma vez que denúncias de fraudes foram apresentadas, principalmente pelos movimentos sociais, o que resultou, inclusive, na Recomendação nº. 41/2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMPF, 2016), que definiu “parâmetros para a atuação dos membros do [MPF] para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos” (BRASIL, 2016a *apud* SANTOS;

---

<sup>5</sup> IKAWA, Daniela. **Ações Afirmativas em Universidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

ESTEVAM, 2018)<sup>6</sup>.

Convém salientar a função basal do Ministério Público (MP) nesse processo, ao qual compete, segundo à CF/88 (art. 129):

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que o critério adotado para realizar o procedimento de heteroidentificação é mais recente: o **fenótipo negro**, ou seja, as características físicas dos candidatos (BRASIL, 2012f; BRASIL, 2018). Ademais, à luz do direito, é prudente, justo e necessário que os detalhes normativos estejam previstos de forma bem clara nos documentos internos das IFES, sobretudo no edital que rege o processo seletivo, assim como em regulamento próprio por ato da autoridade competente, como Resolução/Portaria ou documento equivalente, preferencialmente aprovado pelo órgão colegiado superior da universidade, de forma complementar à legislação superior. Deve-se ter o cuidado, contudo, para que não haja sobreposição ou conflito com o estabelecido nessa legislação federal.

Nesse ínterim, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)<sup>7</sup> regulamentou o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990/2014, segundo o qual

na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (BRASIL, 2014).

Diante desse contexto, cada vez mais IFES adotaram, como instrumento complementar à autodeclaração, as comissões de heteroidentificação racial. De acordo com Santos e Estevam (2018), inicialmente essas comissões foram criadas para fins de apuração de denúncias de supostas fraudes e, posteriormente, como procedimento padrão para a verificação e aferição da veracidade da autodeclaração

---

<sup>6</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, 9 ago. 2016a.

<sup>7</sup> Em 2019, o então Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão foi extinto e suas funções foram absorvidas pela estrutura do Ministério da Economia, conforme Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 2019 (BRASIL, 2019).

de candidatos negros (pretos e pardos), no Sistema de Seleção Unificada (SISU) e concursos vestibulares das IFES.

Para estudantes indígenas, têm sido exigidos, como meios comprobatórios da autodeclaração, documentos como o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI), que é um documento administrativo fornecido pela Fundação Nacional do Índio (Funai), instituído pelo Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973: “O registro administrativo constituirá, quando couber, documento hábil para proceder ao registro civil do ato correspondente, admitido, na falta deste, como meio subsidiário de prova” (BRASIL, 1973).

Dentre os principais critérios utilizados para verificação da veracidade das autodeclarações, que dá direito ao benefício de que trata a política de cotas, com critérios raciais, adotados pelas comissões de heteroidentificação, têm sido o fenótipo dos candidatos, predominante a cor da pele, a textura do cabelo, o formato do nariz, e as características faciais negroides que permitem confirmar a autodeclaração ou não dos candidatos. Um dos principais motivos que justificam o critério fenotípico para a heteroidentificação é que, no Brasil, segundo Nogueira (1998), há preconceito racial de marca e não de origem, como assevera existir nos EUA.

Corroborando tal conceito de discriminação, decorrente de preconceito de marca racial, o autor Jesus (2021), que assim afirma:

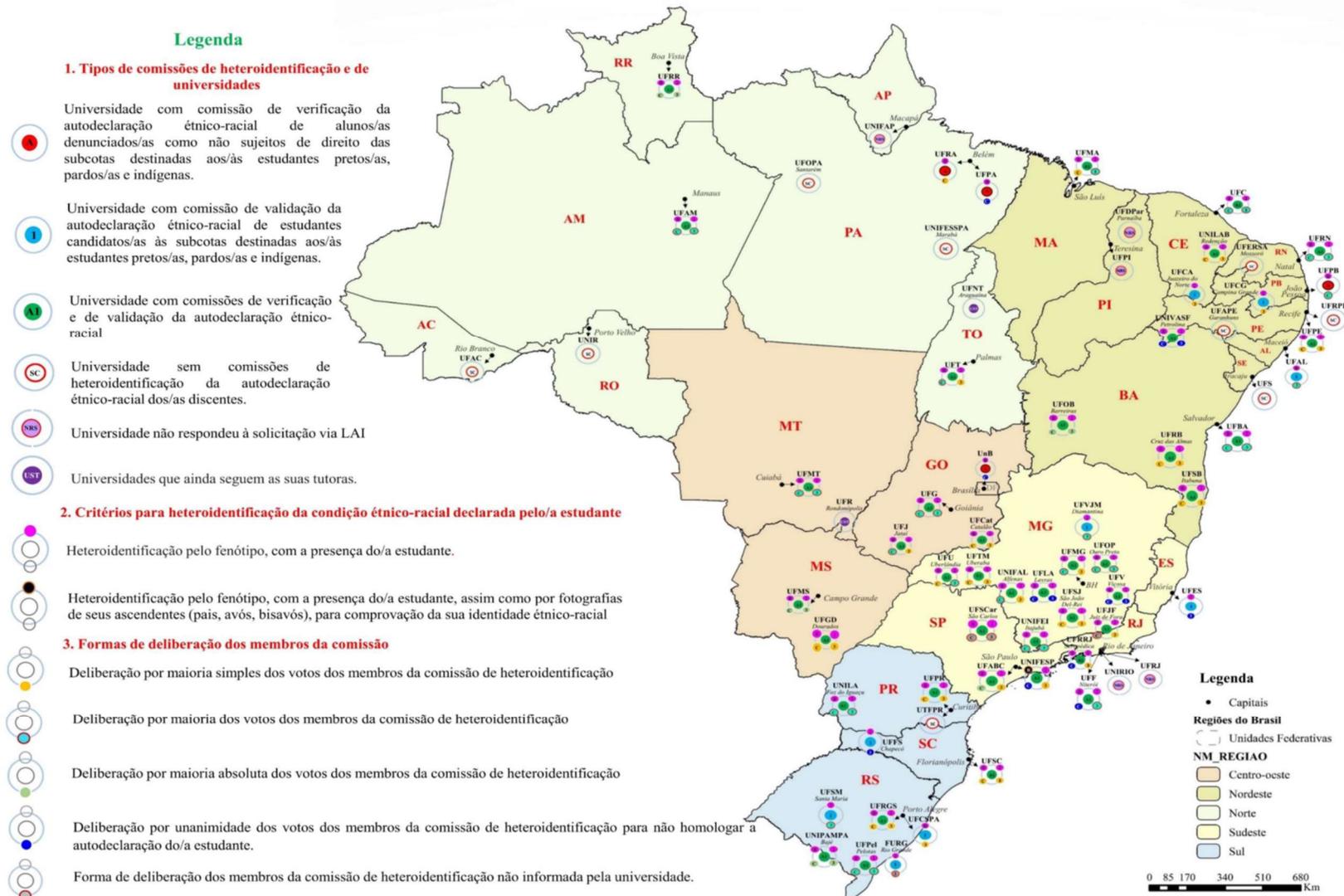
[...] a definição do pertencimento racial dos(as) brasileiros(as) não se dá de modo isolado, baseada apenas na definição "autônoma" dos sujeitos. Trata-se, na realidade, de uma negociação que se dá em diferentes espaços socializadores, e que passa, necessariamente, pela definição que os outros fazem do pertencimento racial de cada um (JESUS, 2021, p. 40).

[...] é com base na avaliação fenotípica que são elaboradas e colocadas em prática os pensamentos e os comportamentos discriminatórios no contexto brasileiro [...]. Nesse sentido, a discriminação pressupõe um senso, aprendido e compartilhado, sobre a quem, possuidor de determinadas características fenotípicas, se dirige a discriminação racial (JESUS, 2021, p. 68-69).

Para se ter uma dimensão mais precisa acerca do panorama nacional e estadual, incumbe observar os mapas das comissões de heteroidentificação étnico-raciais das Universidades Brasileiras, constante das Figuras 3 e 4, o que traz à luz, a despeito das eventuais diferenças encontradas, que no momento há praticamente unanimidade na adoção dessas comissões como mecanismo de controle complementar à autodeclaração dos candidatos aos cursos superiores.

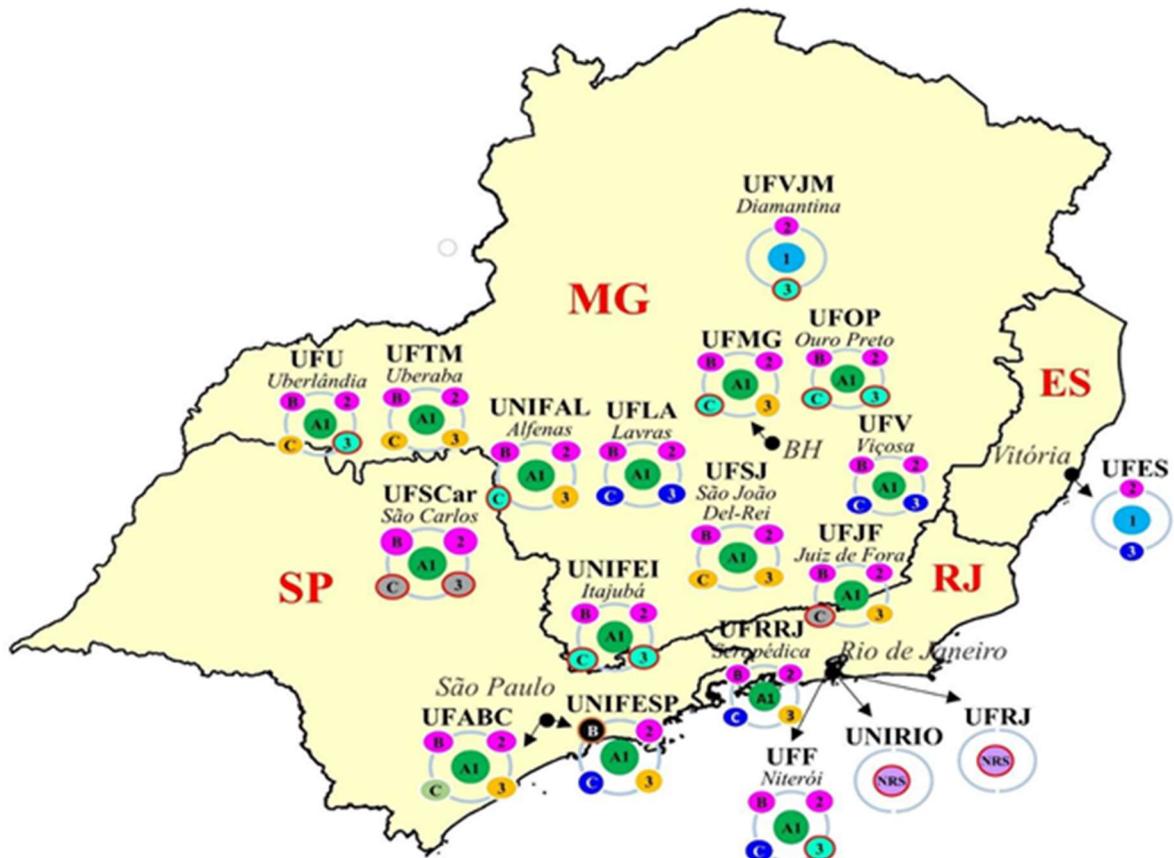
Figura 3 - Mapa das Comissões de Heteroidentificação das Universidades Federais Brasileiras

**Mapa das Comissões de Heteroidentificação Étnico-Racial das Universidades Federais Brasileiras**



Fonte: SANTOS (2021b, p. 374) .

Figura 4 - Mapa das Comissões de Heteroidentificação das Universidades Federais no Estado de Minas Gerais



Fonte: SANTOS (2021b, p. 377).

Conforme pode ser observado nas Figuras 3 e 4, foram criadas por Santos (2021) três categorias para a construção dos mapas: 1) Tipos de Comissões de heteroidentificação e de universidades; 2) Critérios para heteroidentificação da condição étnico-racial declarada pelo/a estudante; e 3) Formas de deliberação dos membros da comissão.

Ademais, verifica-se que os mapas permitem depreender que as comissões de heteroidentificação se tornaram parte das ações organizacionais, como órgão importante das ações exitosas adotadas, inclusive pela UNIFAL-MG, local de estudo desta pesquisa, assim como pelas demais universidades federais, ressalvadas as respectivas peculiaridades institucionais. Isso contribui sobremaneira para a tomada de decisões internas, assim como para o processo de revisão desse sistema, conforme estabelecido no art. 7º da Lei n. 12.711/2012 (SANTOS, 2021b).

Na próxima seção, finalizando este capítulo, descreve-se estudos correlatos ao desenvolvido nesta pesquisa.

### **3.2.2. A Implementação da política de cotas, com critérios raciais, em universidades federais brasileiras: estudos correlatos**

A análise da Política de Cotas do governo federal, empreendida por esta pesquisa com foco nos grupos com critérios raciais, centra-se na etapa da implementação. Assim, destaca-se nessa subseção pesquisas correlatas à empreendida neste trabalho. Tais estudos foram acessados em bibliotecas eletrônicas, como o Google Acadêmico e o *Spell*, e selecionados intencionalmente com base no maior nível de aderência com o trabalho em tela. Assim, discorrer-se-á sobre as pesquisas de Pereira; Rodrigues; Guilherme (2010); de Kern; Ziliotto (2011); Rosa (2016); Vitorelli (2017); Dias; Tavares Jr. (2018); Freitas (2018); Nunes (2018); Rios (2018); Tavares Jr. (2018); Vaz (2018); Santos (2021) e de Souza e Rothen (2021).

Em Pereira, Rodrigues e Guilherme (2010) tem-se um estudo sobre Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). As autoras detiveram atenção nos critérios de avaliação para a inclusão de negros/pardos nas instituições públicas. A esse respeito, concluíram que “a efetivação das políticas de cotas como política não discriminatória está na definição de critérios claros e pré-estabelecidos, que isentem qualquer forma de dúvida, evitando possíveis brechas no momento de implantação ou concessão do benefício” (PEREIRA; RODRIGUES; GUILHERME, 2010, p. 249).

Kern e Ziliotto (2011) investigaram a implementação das cotas raciais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com enfoque para a inclusão dos alunos negros egressos de escolas públicas no ensino superior. Para realização do trabalho, foram mobilizadas entrevistas com servidores e alunos, houve a participação em diversas atividades institucionais e o levantamento de documentos. Concluíram que a “inclusão dos cotistas efetiva-se gradativamente na inserção no mundo do trabalho e nas dimensões acadêmicas da pesquisa e da extensão” e que a “visibilidade dada aos cotistas e a efetiva integração destes na instituição de ensino em todos os seus segmentos” foram pontos merecedores de atenção (KERN; ZILIOOTTO, 2011, p. 182).

As pesquisas de Pereira, Rodrigues e Guilherme (2010) e de Kern e Ziliotto (2011) foram realizadas antes da promulgação da Lei de Cotas (2012) e mostram, justamente, as dificuldades enfrentadas por conta da ausência de uma legislação federal uníssona sobre o assunto.

Rosa (2016, p. 30), ao realizar um estudo de caso sobre a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no Mato Grosso do Sul, buscou “verificar se o processo de reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas, [...] atende aos objetivos da Política de Ações Afirmativas na educação superior”. O estudo teve como fontes de dados a pesquisa documental e a realização de entrevistas com os implementadores da política de cotas *in loco*. A autora levantou as ações, as estratégias e os critérios traçados pela UFGD; destacou os embates internos e externos enfrentados no processo de implementação da política de cotas; e verificou os efeitos das ações implementadas sobre o ingresso, a manutenção, a permanência e sobre o desempenho dos estudantes (ROSA, 2016).

Vitorelli (2017, p. 95) “analisou os problemas procedimentais decorrentes da implementação de cotas raciais em concursos públicos e para o ingresso nas universidades”. A ênfase do autor recaiu sobre a identificação dos beneficiários da política pública e sobre a prevenção contra fraudes. Ao se debruçar sobre casos concretos, o autor propôs três técnicas para a superação dos problemas procedimentais, quais sejam, (i) a criação de parâmetros de comparação racial nos editais; (ii) a exigência de fundamentação adequada das decisões das comissões e (iii); e a ampliação do controle social sobre os candidatos selecionados (VITORELLI, 2017).

O artigo de Souza e Rothen (2021, p. 1) teve a finalidade de “analisar as políticas de cotas para estudantes negras e negros, e de escola pública, de cinco universidades públicas estaduais do estado do Paraná”. Os autores intentaram traçar as semelhanças e diferenças, as potencialidades e os limites, as estratégias e os procedimentos utilizados para implantação e implementação da reserva de vaga. A partir de dados coletados por meio dos documentos institucionais e pela realização de entrevistas, conclui-se que: (i) cada universidade adotou diferentes modelos de cotas, dentro de suas possibilidades e limitações; (ii) os atores envolvidos com a política também vivenciaram dificuldades durante o processo, desde a produção do texto até a implementação; (iii) falta de instrumentos de avaliação e de acompanhamento das políticas de cotas nas IES (SOUZA; ROTHEN, 2021).

A heteroidentificação e as suas comissões foram alvo do estudo de Santos (2021) e da coletânea Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos, organizada por Dias e Tavares Jr. (2018).

Santos (2021), em sua pesquisa, reuniu dados sobre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal De Pelotas (UFPel), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). A intenção foi a de “verificar se as comissões de heteroidentificação da autodeclaração étnico-racial implementadas nas universidades federais [...] têm sido eficazes contra as fraudes e/ou tentativas de fraudes” (SANTOS, 2021, p. 11). O autor concluiu que ao serem implementadas e operacionalizadas, as comissões de heteroidentificação comprovaram-se necessárias pois cumpriram o papel de fiscalizar (inibir fraudes e proporcionar a adequada focalização) e de proporcionar o controle social da política pública.

No livro **Heteroidentificação e Cotas Raciais**, organizado por Dias e Tavares Jr. (2018), foram reunidas pesquisas que trouxeram implorantes reflexões sobre a autodeclaração – fraudes, direitos e deveres –; quanto à responsabilidade procedimental das universidades; discussões sobre o papel do Ministério Público; e descrição de orientações práticas para a implementação das comissões nas IFEs. Apresenta-se os principais capítulos do livro que mais se aproximam com o presente trabalho, no Quadro 4.

Quadro 4 – Síntese do livro Heteroidentificação e Cotas Raciais

Capítulo, autor, pág.	Descrição
1 NUNES (p. 11)	Objetivou analisar a responsabilidade procedimental de gestores/as de ações afirmativas frente aos processos de constituição de comissões de verificação de autodeclaração étnico-racial para ingresso no serviço público federal e ensino superior nas IFEs. Concluiu que a comissão de verificação é uma responsabilidade de gestão de ações afirmativas não pelo que se negligenciou a partir da 12711/12 e 12990/14 , mas pela emergência de um outro patamar de relações sociais em que o corpo possa ser desracializado pelo fenótipo tido como desvirtuoso em relação à virtude branca (NUNES, 2018).
2 VAZ (p. 32)	Avalia que há graus de subjetivismo na heteroidentificação racial, mesmo porque não se pode falar em identificação racial precisa, matemática, no entanto, considera que são circunstâncias pontuais que podem ser afastadas a partir da análise do conjunto de características físicas dos candidatos – em especial, a cor da pele. Assevera que a fiscalização do sistema de cotas raciais cabe à Administração Pública responsável pela realização do certame – incluindo as universidades, no caso de acesso ao ensino superior. Diz que o órgão promotor da seleção deve especificar nos editais o procedimento a ser adotado para cumprir a finalidade legislativa. Conclui que a Administração Pública tem o dever/poder de fiscalização do sistema de cotas nos seus concursos públicos e seleções (inclusive vestibulares), não lhe sendo facultado transferir essa obrigação ao cidadão (VAZ, 2018).
6 FREITAS (p. 177)	Ao abordar a heteroidentificação e quotas raciais, o autor faz uma análise acerca do papel que o Ministério Público pode e deve ter para auxiliar na garantia de regularidade e eficácia na implementação dessa política. Destaca que, as cotas raciais baseadas inicialmente na autodeclaração, sem mecanismos de controle e verificação, trouxeram desvios na correta implementação dessa política, permitindo-se a sua fruição por não verdadeiros destinatários dessa política. Assevera que, sobreveio, então, a heteroidentificação, mecanismo de controle sobre o qual o Ministério Público tem relevante papel, na garantia de sua adequada implementação e execução (FREITAS, 2018).
8 RIOS (p. 216)	<i>Pretos e Pardos nas Ações Afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação.</i> Buscando contribuir para a implementação das ações afirmativas quanto à compreensão das técnicas de identificação racial utilizadas para a definição dos beneficiários dessas políticas públicas. Diante da necessidade de identificar os destinatários de ações afirmativas, prevalecem duas técnicas: a autodeclaração (identificação racial que tem como pressuposto a ideia de que a identidade racial se relaciona à subjetividade, cabendo apenas a si mesmo) e a heteroidentificação (heteroidentificação é o método de identificação que utiliza a avaliação de um terceiro para a identificação étnico-racial de um indivíduo) (RIOS, 2018).
9 TAVARES JR. (p. 253)	Busca trazer orientações práticas com as principais etapas consideradas necessárias para implementação das comissões de heteroidentificação, no ingresso de discentes pela reserva de vagas para estudantes negros: a) Criação de Grupo de Trabalho Institucional; b) Reunião com responsáveis pelo Processo Seletivo; c) Revisão dos editais do Processo Seletivo; d) Capacitação dos membros das comissões; e) Realização das entrevistas dos candidatos à reserva de vagas; f) Relatório e fechamento do processo administrativo (TAVARES JR., 2018).

Fonte: Autor (2022), com base na obra de Dias e Tavares Jr. (2018).

Finalizada a discussão sobre o panorama de cotas de cotas, com critérios raciais, no Brasil, no próximo capítulo tem-se a parte dedicada aos procedimentos metodológicos empregados no presente estudo.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, apresenta-se a metodologia e as estratégias de investigação adotadas neste estudo, bem como suas justificativas, além do detalhamento de como se deu a caracterização geral (descritiva, qualitativa e local de estudo) e a operacionalização da pesquisa (coleta de dados e análise de dados: estrutura normativa e aparato administrativo), a fim de atender aos seus objetivos, ou seja, analisar a implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Quanto aos objetivos, o presente estudo identifica-se com as pesquisas descritivas, por trabalhar a partir de dados e fatos extraídos da realidade em si, a fim de descrever determinado fenômeno (RAMPAZZO, 2002). Ou seja, a análise da implementação da política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG foi ancorada na descrição dos principais aspectos de sua estrutura normativa (resoluções, portarias, editais etc.) e de seu aparato administrativo (estrutura organizacional, atores envolvidos, ações de capacitação e de pessoal). Cabe esclarecer que esta classificação do estudo corrobora com a definição de Vergara (2006), que afirma que a pesquisa descritiva atende de forma mais adequada a intenção de estudos que pretendem expor as características de determinado fenômeno.

Conforme Perin *et al.* (2000 *apud* VIEIRA, 2002)<sup>8</sup>, em estudo relativo ao período de 1990 a 1999, em 108 artigos de *marketing* publicados principal Congresso Brasileiro de Estudos sobre Administração no Brasil - ENANPAD, verificou-se que a pesquisa descritiva é a mais utilizada na área de Administração (66 *papers*). Para Churchill (1987 *apud* VIEIRA, 2002, p. 65)<sup>9</sup>, “a pesquisa descritiva objetiva conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la”. Assim sendo, “pode-se dizer que ela está interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los” (VIEIRA, 2002, p. 65). Especificamente neste estudo, a abordagem descritiva permitiu a identificação de aspectos contidos

---

<sup>8</sup> PERIN, M. G.; SAMPAIO, C. H.; FROEMMING, L. M. S.; LUCE, F. B. A pesquisa survey em artigos de marketing nos ENANPAD'S da década de 90. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 24., 2000, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis, 2000.

<sup>9</sup> CHURCHILL JR., G.A. **Marketing research: methodological foundations**. Chicago: The Dryden Press, 1987.

em documentos oficiais, o que direcionou o estudo mais para o enfoque qualitativo, pois viabilizou a compreensão da situação analisada com um direcionamento mais interpretativo (GODOY, 1995).

Além de descritiva, a presente pesquisa pode ser enquadrada como exploratória, uma vez que proporcionou maior familiaridade com o problema, explorando-o por meio do levantamento de dados (GIL, 2008). Atribuiu-se essa classificação à pesquisa em razão da análise da implementação da política pública de cotas, com critérios raciais ter ocorrido por meio do detalhamento da evolução das normas e regulamentações internas elaboradas pela instituição, a fim de legitimar a execução da política.

Quanto à abordagem, o estudo o aspecto qualitativo. A pesquisa qualitativa caracteriza-se, essencialmente, pelo fato de os dados coletados serem predominantemente descritivos, considerando-se a potencialidade do material obtido em descrever os fatos, as pessoas, os acontecimentos, os documentos, entre outras variedades (GODOY, 1995; OLIVEIRA, 2008). Além disso, na pesquisa qualitativa os pesquisadores usam a teoria como uma explicação ampla em busca de uma explicação para comportamentos e atitudes por meio de lentes ou perspectivas teóricas para guiar seus estudos e levantar questões (CRESWELL, 2007). A principal perspectiva teórica adotada neste trabalho foi relacionada à teoria da implementação de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Acerca da natureza da pesquisa, esta caracteriza-se como aplicada, pois, espera-se que seus resultados possam ser utilizados como referência na avaliação e na resolução de problemas concretos (MINAYO, 2009), neste caso, a política de cotas, com critérios raciais, no contexto da UNIFAL-MG.

A UNIFAL-MG, instituição escolhida como local de estudo, originou-se da antiga Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), fundada em 1914, na cidade de Alfenas-MG e foi federalizada em 1960. Em 2005, foi transformada em Universidade Federal de Alfenas, adotando a sigla UNIFAL-MG, pela Lei Federal nº 11.154/2005. Essas transformações propiciaram a ampliação de área construída, de professores e de técnico-administrativos e, sobretudo, a criação de mais cursos para a sociedade, suprimindo as necessidades de trabalho especializado, não apenas na área da saúde - sua característica marcante até então -, mas também nas mais diversas áreas do conhecimento (UNIFAL-MG, 2020).

A UNIFAL-MG possui sede no município de Alfenas, na mesorregião

Sul/Sudoeste de Minas Gerais, cuja população é estimada<sup>10</sup> em 80.973 habitantes (IBGE, 2021). Além de Alfenas, a UNIFAL-MG tem dois *campi* avançados, localizados em dois importantes municípios da mesma região: Poços de Caldas e de Varginha. O município de Poços de Caldas tem sua população estimada em 169.838 habitantes (IBGE, 2021), já o de Varginha tem uma população de 137.608 habitantes (IBGE, 2021).

Atualmente, a UNIFAL-MG possui 34 cursos de graduação, além de 22 programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, sendo 22 mestrados e 05 doutorados, nos três *campi*. Os dados mais atuais até o momento de realização deste estudo, mostram que a instituição conta com 7.493 estudantes matriculados. Destes, 6.379 são de cursos de graduação (85%) e 1.114 pós-graduandos (15%). O quadro efetivo de pessoal da Instituição é composto por 328 técnico-administrativos em educação e 578 docentes, perfazendo um total de 906 servidores ocupantes de cargos efetivos (UNIFAL-MG, 2021).

No entanto, embora seja uma Instituição centenária, foi somente em 2013, com o advento da Lei nº 12.711/2012, ou seja, por força legal, que as ações afirmativas específicas às cotas foram implementadas no ingresso de seus cursos de graduação. Em 2022, a UNIFAL-MG completará 10 anos de implementação da Política de Cotas, um tempo razoável e que reforça a pertinência de estudos sobre o tema. A W.K. Kellogg Foundation (2004) sugere que, políticas e programas públicos, com tempo de implementação entre 07 a 10 anos apresentam condições para se compreender o impacto das intervenções públicas nos contextos de aplicação.

Desta feita, soma-se a isso, para a escolha da UNIFAL-MG como local de pesquisa, fatores como: a idade da instituição; a sua localização no sul de Minas Gerais - estado com maior quantitativo de Universidades Federais do Brasil (total de 11) -; a antecipação à adoção do percentual de 50%, exigido pela lei acerca da implantação da política de cotas; e a adoção das comissões de heteroidentificação.

Contribuiu, também, para a elegibilidade da instituição para este estudo o fato de o pesquisador ser seu servidor, lotado na unidade responsável pelos processos seletivos e assuntos congêneres. Ademais, este fato se enquadra nas diretrizes definidas pelo Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), em que foca na aplicabilidade e na resolução de problemas práticos dentro dos órgãos públicos.

---

<sup>10</sup> Com base nas estimativas divulgadas pelo IBGE, em 2021, no portal IBGE Cidades.

## 4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos, o estudo teve como norte a coleta de dados por meio do levantamento documental e a interpretação de tais dados por meio da Análise de Conteúdo, cujas explicações se encontram nas próximas subseções.

### 4.2.1 Coleta dos dados

Para elaboração da presente investigação, as escolhas metodológicas utilizadas basearam-se na natureza, nos objetivos e na abordagem da pesquisa, e, também, no procedimento de coleta de dados realizado. O horizonte temporal da busca documental compreendeu o período de 2012 - ano anterior ao início da implementação da política de cotas, considerando o planejamento e a preparação para a primeira edição do Sistema de Seleção Unificada (SISU) de 2013 - até o fim do ano de 2021, na segunda edição do processo seletivo do SISU, na UNIFAL-MG.

A respeito do procedimento de coleta de dados, utilizou-se da pesquisa documental, com dados secundários, isto é, em fontes que ainda não receberam nenhum tratamento analítico (OLIVEIRA, 2008). A coleta de tais dados se concretizou basicamente em dois momentos, de formas distintas. Primeiramente, buscou-se informações no Portal institucional da UNIFAL-MG na internet, relativas à implementação das cotas, com critérios raciais, de que trata a Lei nº 12.711/2012, abrangendo o período relativo à primeira edição do processo seletivo de 2013 até à da segunda edição de 2021. Posteriormente, foram solicitadas informações não disponíveis na internet, conforme prevê a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), pela plataforma Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação<sup>11</sup> da Controladoria-Geral da União (CGU), sendo disponibilizados os documentos pela gestão da UNIFAL-MG (2018-2022). Tal estratégia possibilitou complementar os dados, permitindo compreender melhor o sistema e a estrutura da organização (VERGARA, 2006).

Tendo em vista a análise da evolução documental de caráter mais normativo do período demarcado, foram coletados diversos documentos internos da Instituição, tais como: editais, portarias e resoluções (normativas e regimentais) e suas

---

<sup>11</sup> Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União (CGU), disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

respectivas atas de aprovação das reuniões do Conselho Universitário (Consuni), a priori, no Portal<sup>12</sup> (e subpáginas) da UNIFAL-MG na internet (QUADRO 5).

Os editais foram encontrados seguindo o caminho a partir do Portal da UNIFAL-MG => menu “Editais” => Ingresso/Cursos de graduação => Portal da DIPS => Ingresso Regular => “Sistema de Ingresso na Universidade” => menu “Edições anteriores”, o que permitiu a coleta. As Portarias, utilizadas para constituir comissões e regulamentar procedimentos, foram encontradas no portal principal da universidade, em “Acesso à Informação”. Para buscar essas Portarias, utilizou-se como palavras-chaves os termos: “heteroidentificação”, “verificação” e “vagas reservadas” e “pretos, pardos e indígenas”. Por fim, as Resoluções e as respectivas atas das reuniões do Consuni de suas aprovações foram obtidas na página do referido conselho, bem como na página de sua Secretaria Geral.

No Quadro 5 são apresentados, em suma, os principais documentos normativos produzidos pela universidade, no período de 2012 a 2021, acerca da implementação dessa política pública, em âmbito organizacional, os quais foram objeto de análise acurada e detalhada nos Resultados e Discussões.

Quadro 5 - Síntese dos principais documentos normativos internos sobre cotas, com critérios raciais

<b>Tipo</b>	<b>Documento</b>	<b>Breve Descrição</b>
<b>Resolução</b>	- 92/2012 e 165/2013; - 36/2018; - 55/2018, 14/2019 e 15/2020. - 53/2018	- Aprovam os percentuais de reserva de vagas para cotas para o ingresso nos cursos de graduação. - Altera a Resolução nº 112/2015 e fixa os critérios para pagamento de Gratificação à CAVANE. - Regulamentam procedimentos e critérios para heteroidentificação autodeclarados negros e para apuração de denúncias de fraudes nas cotas raciais. - Cria a Diretoria de Processos Seletivos (DIPS) e aprova seu Regimento Interno.
<b>Edital</b>	15/2013; 99/2013; 01/2014; 75/2014; 159/2014; 72/2015; 03/2016; 66/2016; 06/2017; 70/2017; 03/2018; 74/2018; 03/2019; 03/2020; 50/2020	- Adota apenas a autodeclaração para acesso às vagas reservadas aos negros dos cursos de graduação. A partir de 2018, realiza procedimento de heteroidentificação (identificação por terceiros) complementar à autodeclaração dos candidatos negros.
<b>Portaria</b>	- 2.560/2017; - 233/2018; 255/2018; 380/2018; 498/2018; 655/2018; 682/2018; 863/2018; 255/2019; 1801/2019; 1587/2020; e 1092/2020	- Constituem comissão para definição de critérios para a aferição da veracidade de autodeclarações de candidatos às cotas raciais previstas na Lei 12.711/2012. - Constituem/alteram comissões para heteroidentificação desses candidatos.
<b>Outros</b>	- Norma (ref. Edital 03/2018)	- Trata de procedimentos e critérios para atuação de bancas de verificação e validação das autodeclarações.

Fonte: Autor (2022).

<sup>12</sup> Portal da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), disponível no endereço eletrônico: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/>.

Os dados relativos majoritariamente ao aparato administrativo, como despachos administrativos, e-mails, formulários, memorandos, ofícios, planilhas, formulários, relatórios e demais constantes do Quadro 6, assim como os relativos aos resultados das entrevistas de heteroidentificação e perfis dos membros que atuaram na Comissão de Aferição da Veracidade da Autodeclaração (CAVANE), foram obtidos, posteriormente e, de forma complementar, via LAI, conforme retromencionado. A documentação obtida foi satisfatória para a realização do estudo.

Do mesmo modo, apresenta-se no Quadro 6 a síntese dos documentos/procedimentos administrativos, adotados no mesmo período, sobre a implementação política de cotas, com critérios raciais, que também foram analisadas ao longo da investigação.

Quadro 6 - Síntese dos principais documentos do aparato administrativo

(continua)

Tipo	Documento	Descrição
Despacho	33/2021/CCA/Progepe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais.</li> <li>- Formação para membros das CAVANEs.</li> <li>- Eventos externos.</li> </ul>
	199/2018/Copeve (01-11-2018)	Conforme solicitado pelo então presidente da CAVANE, o Presidente da Copeve encaminha nomes de convidados da comunidade externa, ligados ao movimento social, para comporem o NEABI da UNIFAL-MG. A Copeve solicita a inclusão na Portaria de criação do NEABI.
E-mail	Mensagens de 04 e 05/05/2018.	Copeve e Comissão de aferição elaboram minuta de resolução (55/2018) para regulamentar aferição de veracidade de autodeclaração de candidatos negros.
	Mensagens de 28/11 e 31/12/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reitoria convoca gestores para reunião em <b>03/12/2018</b>. Pauta: Política de cotas, procedimentos e solicitação de indicação de servidores para as comissões de heteroidentificação, para o ingresso SiSU 2019-1.</li> <li>- DIPS compartilhada planilha com o cronograma das entrevistas do primeiro semestre de 2019 para preenchimento de disponibilidade aos membros.</li> </ul>
	Mensagens de 15/05/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prograd solicita à DIPS revisão do texto anexo e inserção do protocolo de procedimentos da CAVANE. Tratam da minuta de norma para processos administrativos COTAS (para apuração de denúncias).</li> <li>- Pró-reitores da Prograd e da Prace e vários membros da CAVANE contribuem respondendo ao e-mail enviado pelo presidente da comissão, tratando da mesma minuta, que resultou na Portaria 23/2020.</li> </ul>
Formulário	Roteiro de entrevista	Procedimentos, fundamentação legal, perguntas, motivação e deliberação.
	Autodeclaração	Autodeclaração assinada pelos candidatos às cotas com critérios étnico-raciais.

Quadro 6 - Síntese dos principais documentos do aparato administrativo (conclusão)

<b>Tipo</b>	<b>Documento</b>	<b>Descrição</b>
<b>Denúncia</b>	Inquérito Civil nº 1.22.007.000050/2019-22	- MPF apura denúncia de eventuais irregularidades no sistema de cotas raciais da UNIFAL-MG. Foi arquivado, “considerando que não foram constatadas irregularidades ou ilegalidades no processo de verificação das autodeclarações raciais pelas comissões de heteroidentificação instituídas...”. MPF (2020).
<b>Memorando</b>	206/2018/Copeve (27-09-2018)	Relata reunião de 28/09/2018 e apresenta demandas/apontamentos para aprimoramento da implementação de políticas públicas de ações afirmativas.
<b>Minutas</b>	Modelo de decisões para procedimento de heteroidentificação e julgamento de recurso	Fundamentação legal e exigência de motivação do ato administrativo.
<b>Minutas</b>	Modelo de decisões para procedimento de heteroidentificação e julgamento de recurso	Fundamentação legal e exigência de motivação do ato administrativo.
<b>Ofícios</b>	347/2019/DIPS (14/05/2019)	Presta informações sobre cotas para “Recredenciamento Institucional para oferta de cursos EAD”.
	2/2021/Diretor-DIPS (29/03/2021)	Solicita chamada para recomposição da CAVANE.
<b>Ofício-Circular</b>	1/2021/Reitoria (05/04/2021)	Realiza chamada para recomposição da CAVANE.
<b>Relatórios</b>	Ações Judiciais	Quantitativo de ações judiciais contra infederimentos em procedimentos de heteroidentificação. Denegadas a segurança.
	Análises Heteroidentificação em Números	Ingressantes por cotas raciais no período, por curso e modalidade (2013/2020)
	Resultados das entrevistas (2018/1 a 2020/2)	- Vagas reservadas aos negros; - Quantidade de entrevistas realizadas pela CAVANE; - Total de deferidos; - Total de indeferidos.
	Relatório de subsídio ao colegiado de assuntos comunitários e estudantis.	- Considerado os objetivos do Decreto nº 7.234, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil e as atribuições da Prace, propõe a criação de indicadores do perfil dos estudantes cotistas e evasão.

Fonte: Autor (2022).

Diante da exposição acerca da coleta de dados, cabe passar à análise do conteúdo destes, o que será objeto da próxima subseção.

#### 4.2.2 Análise de dados

Para a análise de dados, optou-se pela Análise de Conteúdo (AC), uma vez que essa técnica permite a utilização de procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do teor de mensagens (BARDIN, 2009), no caso, o conteúdo das normas e documentos internos que tratam da implementação da política de cotas, com critérios raciais, nas universidades públicas federais.

Assim, a operacionalização desta pesquisa adotou as etapas indicadas por Bardin (2011, p. 15), explicitadas em Dellagnelo e Silva (2007), que compreendem a “1) pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação”.

A **pré-análise** “é a fase de organização propriamente dita” cuja finalidade consiste na organização e na escolha, a *priori* do universo de documentos (BARDIN, 2011, p. 125). Assim, esta etapa correspondeu à identificação e reunião de todo o material pesquisado, isto é, as principais normas que regulamentam a política de cotas, com critérios raciais, em análise. As buscas por tais documentos, como retrocitado, foram realizadas principalmente na página da UNIFAL-MG na internet, instituição responsável pela implementação da política em seu âmbito organizacional de que trata este estudo. Com isso, notou-se que o marco regulatório dessa modalidade é regido, além da legislação superior (Leis, Decretos, Orientações Normativas, decisões judiciais etc.), por editais, resoluções e portarias, que são documentos internos de atos administrativos de autoridades públicas, que contém instruções acerca da aplicação de leis e/ou normas de execução de serviço. As portarias e resoluções coletadas apresentam as normas e diretrizes, enquanto os editais tratam mais especificamente dos procedimentos e critérios para a execução da política na universidade.

Obtidos os documentos, fez-se a **exploração do material**, ou seja, a leitura integral visando corroborar o ajuste ao tema e, também, como forma de subsidiar a feita das análises. Conforme explica Bardin (2011, p. 131), esta fase “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas”.

Diante disso, as fases anteriores levaram ao **tratamento dos resultados**, via categorização. Esta pesquisa teve como elemento norteador as variáveis indicadas por Van Meter e Van Horn (1996)<sup>1</sup> e Sabatier e Mazmanian (1996)<sup>2</sup>, que foram sintetizadas e discutidas por Lima e D’Ascezni (2013). De modo ao melhor ajustamento ao tema em questão, sintetizou-se as propostas de ambos os autores em

duas dimensões que se mostraram aplicáveis ao presente estudo, o que resulta em um esquema híbrido de análise. Este modelo de categorização é definido como de grade fechada, ou seja, as categorias analíticas foram definidas *a priori* com base no referencial teórico.

Sobre cada categoria: (i) a primeira refere-se aos aspectos da estrutura normativa e os objetivos da Política; (ii) a segunda engloba os elementos relativos à organização do aparato administrativo. As respectivas descrições e variáveis a serem observadas em cada categoria analítica estão dispostas no Quadro 7.

Quadro 7 - Categorias Analíticas

<b>Categorias Analíticas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Variáveis Observadas</b>
<b>Estrutura Normativa</b>	Refere-se ao grau em que a política estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos claros e coerentes;</li> <li>- Descrição das Atividades;</li> <li>- Definição de critérios e regras a serem seguidos;</li> <li>- Procedimentos adotados pela UNIFAL-MG na implementação da política.</li> </ul>
<b>Aparato Administrativo</b>	Engloba a estrutura administrativa que a Universidade possui, que dá suporte à implementação da Política. Soma-se a isso a previsão e disponibilidade de recursos, financeiros inclusive.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidade dos recursos humanos (atores) e da estrutura organizacional (órgãos, comissões e conselhos internos) e suas atribuições e influências do processo de implementação;</li> <li>- Ações de capacitação e procedimentos complementares.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir dos estudos de Van Meter e Van Horn (1996)<sup>1</sup> e Sabatier e Mazmanian (1996)<sup>2</sup> *apud* Lima e D'Ascenzi (2013).

Finalizada a explanação sobre os procedimentos metodológicos, cabe dar seguimento partindo para a apresentação dos Resultados e das Discussões, quinto capítulo deste estudo.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, serão apresentados e discutidos os principais achados da pesquisa. Primeiramente trata-se da descrição da trajetória da política e de sua estrutura normativa interna. No segundo momento, dedica-se atenção ao aparato administrativo organizacional, que viabilizou a implementação da Política de Cota, com critérios raciais, na Instituição.

### 5.1 ESTRUTURA NORMATIVA E TRAJETÓRIA

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, incluiu-se também as Pessoas com Deficiência (PcD) (BRASIL, 2016a). 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 nesse contexto 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 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. Neste ínterim, a Instituição incluiu/editou uma série de modificações em sua estrutura normativa.

Da análise documental realizada, observou-se que a UNIFAL-MG aproveitou parte da estrutura normativa trazida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria Normativa nº 4/2018, quando regulamentou o funcionamento da CAVANE, os procedimentos e os critérios internos. Tal normatização interna encontra guarida na literatura que trata da temática, conforme relatado por Pereira, Rodrigues e Guilherme (2010), que ressaltaram em seus estudos sobre a UFSM a importância da definição dos critérios de avaliação para a inclusão de negros/pardos nas IFEs.

Para a gestão da política de cotas nas IFEs é desejável a existência, em termos normativos, de regulamentação em âmbito organizacional, acerca dos procedimentos internos e dos critérios, com vistas à isonomia no tratamento aos candidatos e a transparência, notadamente em consonância com a legislação superior (TAVARES

JR., 2018).

Assim, em relação à estrutura normativa, procurou-se apresentar e analisar nesta pesquisa as variáveis consoantes aos regulamentos internos que regem a Política. A intenção, neste caso, é compreender a forma como os normativos se estruturam para atender aos objetivos aos quais a política de cotas na UNIFAL-MG se propõe, quais sejam, a ocupação integral das vagas reservadas 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 Minas Gerais, de acordo com o último censo demográfico do IBGE, conforme estabelecido no art. 3º da Lei 12.711/2012 (BRASIL, 2012a).

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.

Apresenta-se a seguir, em formato de quadros, os principais documentos identificados da pesquisa, assim como a descrição das atividades, definição dos critérios e procedimentos a serem seguidos, assim como as análises pertinentes. Inicia-se pelas normas regulamentadoras, feitas por resoluções e portarias, conforme exposto no Quadro 8.

Quadro 8 - Documentos normativos de 2012-1 a 2021-2

(continua)

Documento	Ano/Sem.	Breve descrição
Resolução nº 92/2012	2013-1	Aprova a reserva do mínimo de 12,5% para a reserva de vagas para o ingresso nos cursos de graduação do 1º semestre de 2013.
Resolução nº 165/2013	2014-1	Aprova a reserva de 50% das vagas para o ingresso nos cursos de graduação, a partir do 1º semestre de 2014.
“Norma”	2018-1	Norma relativa ao Edital nº 03/2018, para a análise da veracidade da autodeclaração de pretos, pardos e indígenas.
Resolução nº 36/2018	2018	Fixa os critérios para pagamento de gratificação por participação em atividade da Comissão de Heteroidentificação em Processos Seletivos.
Resolução nº 53/2018	2018	Cria a Diretoria de Processos Seletivos (DIPS) e aprova seu Regimento
Resolução nº 55/2018	2019-1	Regulamenta os procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração de negros cursos de graduação e concursos públicos.

Quadro 8 - Documentos normativos de 2012-1 a 2021-2

(conclusão)

Documento	Ano/Sem.	Breve descrição
Resolução nº 14/2019	2019	Altera Res. 55/2018: processo administrativo e procedimentos de análise e julgamento de denúncia de fraude. Como possível punição, a matrícula deve ser cancelada, mantendo seu histórico acadêmico das disciplinas cursadas.
Resolução nº 41/2018	2019	Consuni cria o Departamento de Direitos Humanos e Inclusão (DDHI)
Resolução nº 4/2019/Prace	2019	Prace cria seus Núcleos: NEABI; Acessibilidade; Diversidade Sexual e Gêneros; Atenção à Mulher.
Portaria (Normativa) nº 23/2020	2020	Estabelece os procedimentos para análise e decisão dos casos de estudantes com ingresso pelo Sistema de Cotas Raciais apenas por autodeclaração.
Resolução nº 15/2020	2020-2	Autoriza a utilização de ferramentas de mediação tecnológica (webconferência) em substituição à entrevista presencial para o procedimento de heteroidentificação de candidatos negros.

Fonte: resultados da pesquisa.

A seguir, dando continuidade, apresenta-se no Quadro 9 os editais dos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação da UNIFAL-MG.

Quadro 9 - Editais de processos seletivos da UNIFAL-MG de 2013 a 2021

Edital	Ano/Sem.	Breve descrição
15/2012 99/2013 75/2014 03/2016	2013/1, 2013/2, 2014/1, 2014/2, 2015/1, 2015/2, 2016/1	É de exclusiva responsabilidade do estudante que concorrer às vagas reservadas em decorrência do disposto na Lei nº. 12.711/2012 se certificar de que cumpre os requisitos estabelecidos pela instituição para concorrer às vagas reservadas sob pena de, caso selecionado, perder o direito à vaga, caso não comprove que cumpre os requisitos estipulados. (Não preveem comissão de verificação)
66/2016; 06/2017; 70/2017	2016-2; 2017-1; 2017-2	Preveem que “a UNIFAL-MG se reserva o direito de constituir, caso julgue conveniente, Comissão Especial a ser nomeada com a finalidade exclusiva de analisar a veracidade da declaração a que se refere o Art. 2º, da Lei nº 12.990/201.
03/2018	2018-1	Prevê que “os candidatos inscritos nas vagas reservadas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas serão convocados para entrevista com Comissão Especial designada para esse fim.” (Não constam do corpo do edital os procedimentos e critérios de aferição, mas apenas previsão de norma complementar).
74/2018; 03/2019; 03/2020	2018-2; 2019-1; 2020-1	Prevê a constituição de Comissões Especiais com a finalidade exclusiva de analisar a veracidade das autodeclarações a que se referem as Leis nº 12.711/2012 e nº 13.409/2016 e o Decreto nº 3.298/1999. Estabelece que “os candidatos inscritos nas vagas reservadas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas serão convocados para entrevista com Comissão Especial designada para esse fim”. Prevê, ainda, a possibilidade de divulgação de “critérios e regulamentos complementares de verificação”.
50/2020; 22/2021;	2020-2; 2021-1;	Mantém os critérios dos editais anteriores, mas adota as entrevistas, como procedimento de heteroidentificação, por meio de “webconferência”, considerando a pandemia pela Covid-19, conforme Resolução nº 15/2020/Consuni.
96/2021	2021/2.	Reserva o tempo de 1h, ao fim de cada dia, como segunda chance aos candidatos ausentes ao procedimento de heteroidentificação (webconferência), por conexão falha de internet.

Fonte: resultados da pesquisa.

Na sequência, apresenta-se as portarias (QUADRO 10), por meio das quais a Administração constituiu as comissões atinentes aos processos seletivos.

Quadro 10 - Portarias da UNIFAL-MG de 2013 a 2021

Portaria nº	Ano/Semestre	Breve descrição
2.560/2017	2018/1	Constitui comissão para definição de critérios para a aferição da veracidade de autodeclarações em função das vagas reservadas indicadas nas Leis nº 12.711/2012 e nº 13.409/2016.
233/2018; 255/2018; 380/2018; 498/2018; 655/2018; 682/2018; e 863/2018.	2018-1; e 2018-2;	Constituem comissões para aferição da veracidade de autodeclarações de candidatos inscritos em modalidades de vagas reservadas a pretos, pardos e indígenas, indicadas nas Leis nº 12.711/2012 e nº 13.409/2016. (A partir da Portaria nº 255/2018 passou-se a incluir os <i>campi</i> de Poços de Caldas e Varginha)
255/2019; 1366/2019; 1756/2019; 1801/2019; 210/2020; 293/2020; 1092/2020; 1587/2020; 667/2021	2019-1; 2019-2; 2020-1; 2020-2; 2021/1; 2021/2	Constitui/altera comissões de heteroidentificação, denominadas Comissões de Aferição de Veracidade de Autodeclaração de Candidatos Negros (CAVANE) para realizar procedimento de heteroidentificação e aferir a veracidade das autodeclarações dos candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos) ou indígenas, cujo termo de autodeclaração não tiver sido submetido à comissão de heteroidentificação.
974/2019 380/2021	-	Cria o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas – NEABI/UNIFAL-MG.

Fonte: resultados da pesquisa.

Observando a cronologia dos fatos, apresta-se a seguir as análises das principais normas aprovadas na UNIFAL-MG acerca da implementação da política de cotas, com critérios raciais na Instituição.

Por meio da Resolução nº 92/2012, do Consuni da UNIFAL-MG, ainda em 2012, a Instituição aprovou a implantação da reserva de 12,5% (doze e meio por cento) das vagas para o ingresso nos cursos de graduação do 1º semestre de 2013, atendendo ao percentual mínimo exigido pela Lei nº 12.711, de 29/08/2012, e pelo Decreto nº 7.824, de 11/10/2012. Conforme ata da 60ª reunião do Consuni, tal Resolução foi aprovada em 09/11/2012, após uma apresentação realizada pela presidência da então Comissão Permanente de Vestibular (Copeve) e pelo Reitor/Presidente do Consuni à época. Neste momento, identifica-se a participação de três atores implementadores: a Copeve, a Reitoria e o Consuni.

Embora a Lei de Cotas tenha facultado às IFES a implantação de forma gradativa das cotas, pelo período de quatro anos, a UNIFAL-MG, por meio da Resolução nº 165/2013/Consuni, aprovou na 87ª reunião do Consuni, em 16/10/2013, a reserva de 50% das vagas para o ingresso nos cursos de graduação, a partir do 1º semestre de 2014, se antecipando, portanto, em relação à obrigatoriedade legal, prevista para o ano de 2016. De acordo com dados da pesquisa de Santos, Arantes e Dias (2019), constou-se que a UNIFAL-MG foi uma das primeiras universidades

federais mineiras a reservar o percentual integral (50%) para as cotas (dois anos antes), de que trata a Lei nº 12711/2012, explicitando a sua aderência aos objetivos da política nacional. Para tanto, cabe ressaltar os atores que tiveram papel determinante em ambas as resoluções: o Reitor, o Consuni e principalmente o conselheiro e Presidente do Diretório Central dos Alunos (DCE), de quem surgiu a proposta de implementar o percentual de 50% já em 2014. Verifica-se a importante participação da representação estudantil, demonstrando engajamento e atenção dispensada à implementação da política de cotas.

Vale ressaltar, também, que nos processos seletivos relativos ao período de 2013/1 a 2016/1 não havia menção à possibilidade de constituição de comissão, ou outras formas complementares, de aferição da veracidade da condição dos candidatos às vagas reservadas aos negros (pretos e pardos), período em que a UNIFAL-MG adotava exclusivamente a autodeclaração para acesso a essas vagas, “assim como a maioria das Instituições Federais de Ensino (IFE)” (SANTOS; ARANTES; DIAS, 2019). Nos editais do referido período, havia apenas a seguinte previsão:

É de exclusiva responsabilidade do estudante que concorrer às vagas reservadas em decorrência do disposto na Lei nº. 12.711/2012 se certificar de que cumpre os requisitos estabelecidos pela instituição para concorrer às vagas reservadas sob pena de, caso selecionado, perder o direito à vaga, caso não comprove que cumpre os requisitos estipulados (UNIFAL-MG, 2013).

Embora tenha sido prevista a possibilidade de constituição de comissão especial para verificação dos autodeclarados negros nos editais dos processos seletivos de 2016/2, 2017/1 e 2017/2 - texto a seguir transcrito -, verificou-se que a Instituição não se valeu de tal previsão e não foram criadas tais comissões, utilizando-se tão somente a autodeclaração dos candidatos, o que permite depreender uma possível preocupação apenas jurídica, com previsão editalícia, caso decidisse colocá-la em prática.

[...] a UNIFAL-MG se reserva o direito de constituir, caso julgue conveniente, Comissão Especial a ser nomeada com a finalidade exclusiva de analisar a veracidade da declaração a que se refere o Art. 2º, da Lei nº 12.990/201. A UNIFAL-MG, “se optar por constituir a Comissão Especial, definirá, por meio de Portaria, as atribuições da Comissão Especial e os critérios a serem adotados na identificação do componente étnico-racial dos candidatos que se autodeclararam pretos ou pardos ao concorrerem a uma vaga neste processo seletivo (UNIFAL-MG, 2016).

A despeito disso, o então Reitor, Prof. Paulo Márcio de Faria e Silva (gestões 2010-2014 e 2014-2018) constituiu uma comissão, pela Portaria nº 2.560/2017,

inclusive com membro externo, do IFMG/Campus Santa Luzia, para definir os critérios para a aferição da veracidade de autodeclarações em função das vagas reservadas indicadas na Lei nº 12.711/2012, que trata de normas para a análise da veracidade da autodeclaração de pretos, pardos e indígenas, que inclui procedimentos a serem adotados pelos candidatos e critérios a serem adotados pelas bancas de validação das autodeclarações. O prazo fixado no art. 2º foi até a data de 26/02/2018 para a conclusão dos trabalhos, porém, não foram encontrados registros de relatório dessa comissão.

Identificou-se, todavia, um documento denominado “Norma”, relativo ao Edital nº 03/2018, publicado na página do processo seletivo relativo ao primeiro semestre letivo de 2018, que trata de critérios para a análise da veracidade da autodeclaração de pretos, pardos e indígenas. Não se pode atribuir a autoria à supracitada comissão (Portaria nº 2.560/2017), uma vez que tal documento é apócrifo, ou seja, não há assinatura/identificação do setor/comissão ou congêneres que o emitiu, nem mesmo qualquer registro de ato público de que o tenha aprovado (órgão competente). Por outro lado, embora não se possa asseverar, considerando que a Copeve era a unidade responsável pelo processo seletivo em questão e, conseqüentemente, pela respectiva página na internet, depreende-se que foi tal documento é sua autoria.

Foi nesse certame (2018/1) que a Instituição, considerando as Leis nº 12.711/2012 e nº 13.409/2016, passou a adotar Comissões de Aferição de Veracidade de Autodeclaração de Negros(as) e Indígenas (CAVANE), com competência deliberativa, para deferimento ou indeferimento da autodeclaração de candidatos(as) à reserva de vagas para negros(as) e indígenas, para o acesso ao ensino superior, em consonância com a Portaria Normativa nº 4/2018/MP.

Considerando que a Reitoria é um ator fundamental no processo de implementação da política, incumbe assentar que, em março de 2018, findou-se a segunda gestão do Prof. Paulo Márcio de Faria e Silva na Reitoria da UNIFAL-MG, quando assumiu, então, o atual Reitor, Prof. Sandro Amadeu Cerveira (gestão 2018-2022), dando continuidade às ações atinentes à execução da política de cotas na Instituição. As quatro primeiras Portarias que constituíram as comissões de heteroidentificação (até a Portaria 498/2018), quem assinou foi o Reitor anterior, sendo que, a partir da Portaria nº 655/2018, já foi o atual (UNIFAL-MG, 2021).

Neste processo de troca de gestão e mudanças, diversas portarias foram editadas, relativas aos processos seletivos de 2018/1 a 2018/2, conforme se observa

no Quadro 10, constituindo comissões para aferição da veracidade de autodeclarações de candidatos inscritos em modalidades de vagas reservadas a pretos, pardos e indígenas, indicadas na Lei nº 12.711/2012, o que demonstra, também, o suporte administrativo instalado. Um ponto que chamou a atenção é que, a partir da Portaria nº 255, de 5 de fevereiro de 2018, se passou a incluir comissões locais, específicas para os *campi* de Poços de Caldas e Varginha, diversificando e democratizando a execução da política.

Entretanto, em que pese esse avanço na execução da política de cotas, com critérios raciais, o fato é que a universidade ainda carecia de regulamentação interna acerca dos procedimentos e dos critérios para a constituição dessas comissões e, sobretudo, do que considerava para validar ou não a condição declarada desses candidatos.

Além disso, considerando que o Ministério da Educação não editou norma específica voltada para os processos seletivos das IFEs, se tornou ainda mais imperativa a regulamentação interna, mormente os critérios para o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de estudantes negros, de que trata a Lei nº 12.711/2012.

Assim sendo, considerando a Portaria Normativa nº 4/2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros em concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014, por similaridade, coube às IFEs a adaptação e aplicação em seus regulamentos internos.

Diante disso, a UNIFAL-MG aprovou a Resolução nº 55/2018, do Consuni, tomando por base tal Portaria, porém englobando tanto seleções para ingresso nos cursos de graduação quanto concursos públicos da Instituição. Observou-se que em vários pontos da norma interna houve praticamente a transcrição do texto da citada Portaria nº 4/2018. Um exemplo é o art. 3º da Portaria, transcrito no art. 5º da Resolução nº 55/2018 da UNIFAL-MG, incluindo-se apenas a palavra “complementar” quando se refere à heteroidentificação. Vejamos:

Art. 5º A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação complementar.

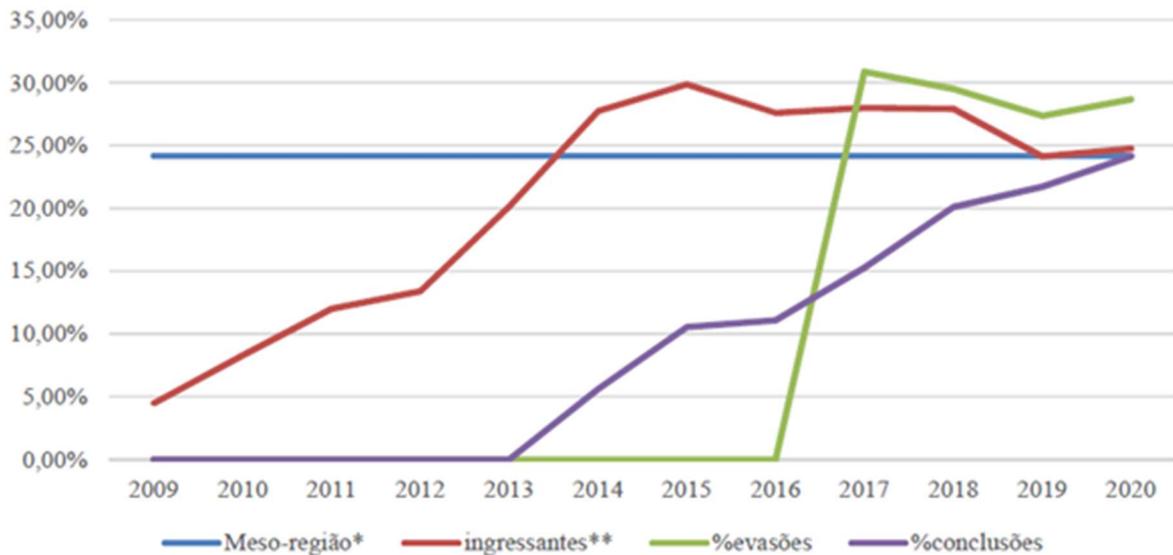
§ 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação complementar. (UNIFAL-MG, 2018).

Da leitura desses normativos, embora haja muitos pontos iguais, constata-se que a UNIFAL-MG se utilizou da PN nº 4/2018/MP como parâmetro, ou seja, fez as adaptações que entendeu pertinentes à dinâmica e às especificidades dos certames destinados aos estudantes. Além disso, um ponto que se deve levar em consideração é a significativa diferença entre os quantitativos de candidatos aos cursos de graduação e aos concursos públicos. Foi possível colher dos documentos pesquisados (mensagens de e-mails) os atores implementadores que participaram da elaboração da minuta dessa importante norma regulamentadora: os próprios membros da Comissão de heteroidentificação e a DIPS. Ademais, verificou-se na ata da reunião do Consuni, quando a sua aprovação, que a sustentação oral da proposta foi apresentada pela DIPS, atual setor responsável pela seleção para ingresso na graduação na UNIFAL-MG. Isso demonstra que tais atores não estavam restritos à execução das suas atribuições regimentais e/ou dadas pela portaria que os designou para a comissão, mas se mostraram envolvidos na institucionalização e na implementação da política étnico-racial na universidade.

Ademais, tal Resolução se alinha aos objetivos e finalidades da Política de Cotas, com critérios raciais, em âmbito organizacional, assim como várias IFEs (UFRGS, UFSC, UFPR, UFOP, UFU, UFRB), conforme já relatado acerca da pesquisa realizada por Santos (2021). Dessa forma, ao implementar a CAVANE e regulamentar os seus critérios baseados no fenótipo negro e padronizar seus procedimentos - mecanismo inibidor a fraudes, assim como de fiscalização (SANTOS, 2021) -, a UNIFAL-MG deixou claro, mais uma vez, o seu compromisso com os objetivos da política, contribuindo para com a sua efetividade, ao menos no que se refere ao acesso ao ensino superior. Evidentemente que a permanência é tão importante quanto, mas tal análise poderá ser realizada em próximos estudos.

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 negra, atingindo-se uma proporção próxima à da região aferida pelo IBGE (2010), 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 ressaltar 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, como já dito, até então não havia mecanismo de controle na instituição, ou seja, não se fazia a heteroidentificação, bastava-se a autodeclaração feita pelos candidatos.

Os dados constantes do Gráfico 1 evidenciam uma mudança significativa do perfil dos estudantes da UNIFAL-MG, após a implementação dessas cotas. O ingresso por modalidade de cotas, de acordo com a Lei de Cotas e Portaria Normativa nº 21/2012/MEC, no período de 2013 a 2020, resultou em um total de 2.874 estudantes cotistas matriculados para acesso ao ensino superior na Instituição, número superior ao quantitativo de vagas ofertadas no mesmo período (2.354). Isso pode ter ocorrido em função da evasão, o que denota haver indícios de outros problemas, como a baixa permanência, e não apenas a falta de acesso. Ainda nesse interstício temporal, 450 estudantes negros concluíram seus cursos de graduação na universidade (UNIFAL-MG, 2021). Ademais, a partir de 2020, o Brasil e o mundo enfrentaram a pandemia da Covid-19 (PAN *et al.*, 2020), o que pode ter culminado em dificuldades e barreiras, como a falta de acesso à internet para os socioeconomicamente mais vulneráveis.

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, conforme Tabela 1.

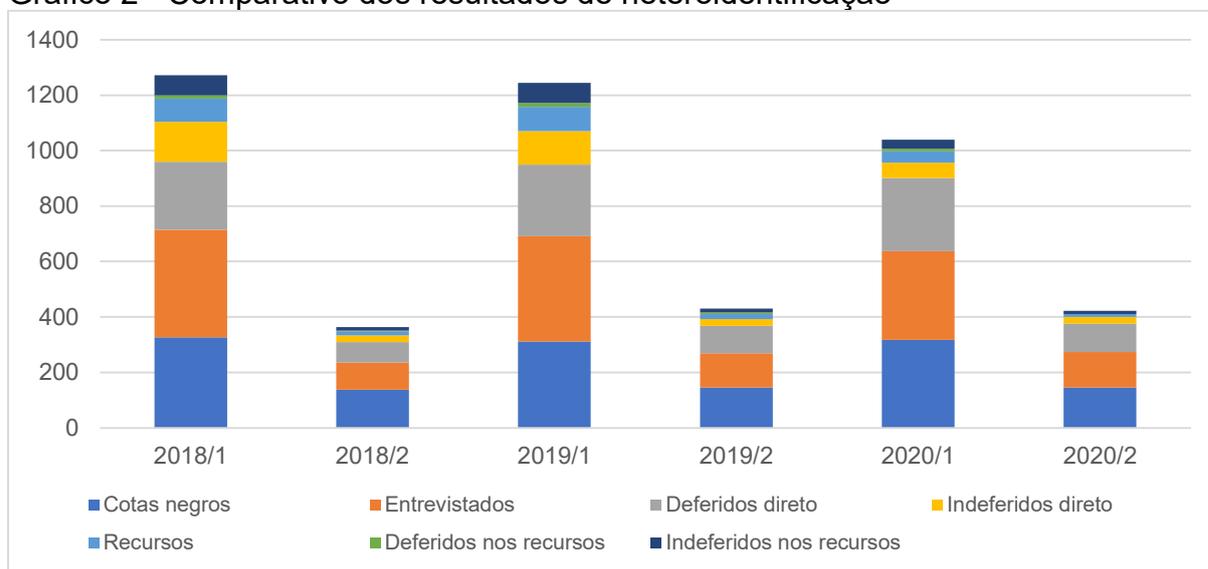
Tabela 1 - Entrevistas realizadas pela CAVANE de 2018/1 a 2020/2

Ano/Semestre	2018/1	2018/2	2019/1	2019/2	2020/1	2020/2	TOTAL
Vagas ofertadas (cotas Lei 12.711/2012)	551	233	529	251	539	251	2.354
Vagas reservadas para negros (pretos e pardos) Lei 12.711/2012	326	137	311	146	317	146	
Entrevistados	389	98	380	123	320	127	1.437
Deferidos direto	245	74	259	99	264	103	1.044
Indeferidos direto	144	24	121	24	56	24	393
Recursos	84	15	87	19	41	11	257
Deferidos nos recursos	11	2	14	5	9	0	41
Indeferidos nos recursos	73	13	73	14	32	11	216
Vagas ocupadas	261	78	236	92	258	93	1018

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

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



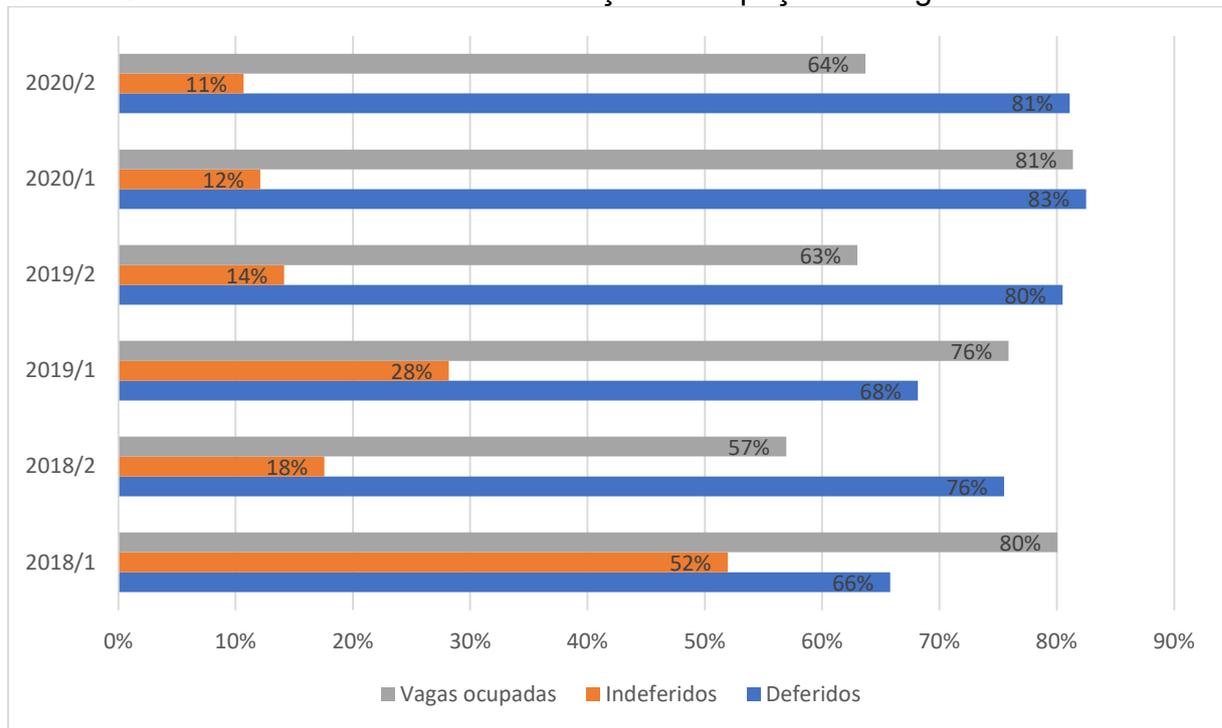
Fonte: Resultado da pesquisa com dados da UNIFAL-MG (2021).

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 na Tabela 1 e 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.

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).

Acerca do problema de não preenchimento de todas as vagas reservadas, Vaz (2018) reconhece que, a depender da seleção, haverá um número elevado de candidatos a serem submetidos à comissão de verificação, motivo pelo qual entende que o mais correto seria a avaliação da autodeclaração de todos os cotistas aprovados. Embora seja de fato o ideal, deve-se considerar o alto volume de candidatos a serem entrevistados, a quantidade reduzida de membros de fato disponíveis para atuar na CAVANE, associado ao pouco tempo para realização de chamadas, em virtude do atingimento de 25%<sup>13</sup> da carga horária do semestre letivo, parece que a realização da heteroidentificação de todos os candidatos, como sugere a autora, se torna praticamente inexecutável, ao menos na realidade da Instituição estudada.

Deve-se considerar, portanto, as peculiaridades inerentes a cada IFEs, seus desenhos próprios, sua organização institucional e experiência acumulada, bem como especificidades regionais em relação ao quantitativo de negros e negras, conforme se pondera no relatório do “I Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração

<sup>13</sup> O Regulamento Geral dos Cursos de Graduação da UNIFAL-MG, aprovado pela Resolução CEPE nº 15, de 15 de junho de 2016 estabelece que, para ser aprovado, o discente deve ter no mínimo 75% da carga horária total do semestre letivo.

para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD”<sup>14</sup> (2017).

Contudo, verificou-se nas chamadas do SISU/UNIFAL-MG, assim como nos editais de seleção da Instituição, que a DIPS tem chamado candidatos autodeclarados negros como excedentes, o que permite a realização dessas entrevistas de verificação com antecedência, permitindo inclusive o julgamento de possíveis recursos em tempo hábil a evitar possíveis prejuízos ao preenchimento de vagas, ao menos por tal motivo.

Ademais, pode acontecer de candidatos não comparecerem, sobretudo nas últimas chamadas, assim, tanto as listas de cotas quanto a de ampla concorrência chegam a ser esgotadas em determinados cursos cuja concorrência é menor, o que resulta em vagas ociosas. Além disso, verificou-se a ocorrência de desistências por parte de candidatos já matriculados no decorrer do processo seletivo.

De acordo com informação da DIPS, prestada via LAI, muitas vagas não tiveram candidatos inscritos em quantitativos suficientes e/ou esses candidatos foram indeferidos pelas demais exigências editalícias e normativas para matrícula (exemplo: análise de renda), de acordo com a modalidade escolhida pelos candidatos. Ademais, há os cursos menos concorridos que receberam menos inscritos não só nas modalidades para negros, mas também nas demais (UNIFAL-MG, 2021). A questão do preenchimento de vagas aquém do quantitativo de vagas ofertadas também merece ser objeto de estudos futuros mais aprofundados, eis que envolvem uma diversidade de fatores complexos e dinâmicos.

Nesse sentido, analisando o histórico normativo interno, ressalta-se que a Resolução nº 55/2018, não só institucionalizou esse procedimento complementar, mas definiu que a CAVANE deve utilizar, exclusivamente, o critério fenotípico para aferição da condição autodeclarada pelo candidato nos processos seletivos dos cursos de graduação. Vale dizer, também, que tais critérios utilizados pela UNIFAL-MG, constantes de tal Resolução, encontram supedâneo na já citada Portaria Normativa nº 21/2012, do Ministério da Educação, que assim estabelece:

Art. 34. Compete exclusivamente à instituição de ensino a análise e a decisão quanto ao atendimento pelo estudante selecionado dos requisitos legais e regulamentares para a matrícula, especialmente no que se refere à Lei nº 12.711, de 2012. (BRASIL, 2012d).

---

<sup>14</sup> I Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD, realizado nos dias 17 e 18 de maio de 2017, na Universidade Federal do Paraná, onde se produziu um documento por meio do qual o grupo de gestores sugere procedimentos a serem adotados pelas instituições federais de ensino superior, subordinadas ao disposto na Lei nº 12.711/2012. Segundo consta, o evento teve como objetivo orientar as IFEs quanto à operacionalização de bancas de heteroidentificação para candidatos e candidatas às cotas para negros(as).

Esses critérios, inclusive, também foram considerados válidos pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 186/2012, conforme retrocitado no capítulo terceiro. Na literatura também há menções aos mesmos critérios calcados no fenótipo negro (TAVARES JR., 2018).

Não obstante, é necessário ponderar que as decisões administrativas dessas comissões de verificação têm de fato características de subjetividade, mas que são próprias da análise das características fenotípicas dos indivíduos. Nesse sentido, Vaz (2018, p. 40), avalia que “há graus de subjetivismo na heteroidentificação racial, mesmo porque não se pode falar em identificação racial precisa, matemática”. Dito isso, observa-se que as decisões das comissões, se fundamentadas na Resolução nº 55/2018, com indicação expressa dos elementos considerados pela UNIFAL-MG para concluir caso a caso, inclusive nos julgamentos de recursos dos candidatos, podem ser consideradas adequadas. A propósito, impende assentar que a Instituição oportuniza aos candidatos o pleno exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório, preconizado pela CF/88 (BRASIL, 1988) e Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), por meio das comissões recursais, também previstas em seus editais e na Citada Resolução nº 55/2018. Do mesmo modo, há estudos correlatos sobre o assunto que também recomendam tanto a previsão de interposição de recursos quanto a distinção de membros entre as comissões de verificação e as recursivas (TAVARES JR., 2018).

Outro ponto que merece registro é que, na Resolução nº 55/2018, não se considerava registros ou documentos anteriores, como fotografias da infância, certidão de nascimento etc. Tal norma estabeleceu, ainda, que o fenótipo é entendido como sendo o conjunto de características físicas do indivíduo, predominantemente a cor da pele, a textura do cabelo e os aspectos faciais que permitem confirmar, ou não, a autodeclaração do candidato. Tais questões guardam estreita relação com o disposto na ADPF 186/DF do STF e Portaria Normativa nº 4/2018/MP.

Em relação às denúncias de fraudes, foi obtido na página da UNIFAL-MG na internet o relatório da Ouvidoria (UNIFAL-MG, 2020), assim como dados obtidos via LAI, o que permitiu conhecer que foram recebidas denúncias, mas que ainda estão em processo de apuração, por meio de processos administrativos. Cumpre salientar também que foi aberto um Inquérito Civil pelo Ministério Público Federal, objeto de denúncias de supostas ocorrências de irregularidades no sistema de cotas raciais na

UNIFAL-MG. Todavia, o inquérito foi arquivado, “considerando que não foram constatadas irregularidades ou ilegalidades no processo de verificação das autodeclarações raciais pelas comissões de heteroidentificação instituídas [...]”. (BRASIL, 2020, p. 3). Nesse sentido, Freitas (2018) destaca a importância que o Ministério Público pode e deve ter no processo de implementação dessa política, no sentido de auxiliar na garantia da regularidade e eficácia dos direitos constitucionais, dos interesses difusos e coletivos, esculpido na CF/88.

Cumprido esclarecer que, até 2014, as penalidades previstas pela Resolução nº 55/2018 para o caso de confirmação de fraude nas cotas raciais eram bem mais rígidas, pois os discentes reprovados na heteroidentificação em processo de apuração de denúncias tinham não só a matrícula cancelada, mas todo o seu histórico escolar, o que inviabilizava a transferência para outra instituição de ensino superior, pública ou privada, ou até mesmo o aproveitamento de créditos.

Uma alteração relevante nesta norma, no que concerne aos mecanismos de combate às fraudes, - com registros de polêmicas na ata da reunião de sua aprovação no Consuni -, é a constante da Resolução nº 014, de 01/11/2019, que assim estabelece:

Art. 21 Estudantes com registro ativo e cujo ingresso na UNIFAL-MG tenha ocorrido por meio de vagas reservadas a candidatos negros, mas cujo respectivo termo de autodeclaração não tiver sido submetido à comissão de heteroidentificação, poderão ser convocados a fazê-lo a qualquer momento.

§ 1º A convocação e a instauração dos correspondentes procedimentos de análise e julgamento, ocorrerão mediante processo administrativo cuja condução estará a cargo de uma comissão nomeada pelo Reitor. (UNIFAL-MG, 2020).

Nesse sentido, como consequência da supracitada Resolução nº 014/2019, foi editada e publicada também a Portaria nº 23/2020, que estabeleceu os procedimentos a serem adotados para apuração de denúncias de fraudes. A Portaria nº 125/2020, por sua vez, constituiu a Comissão Especial para a Análise e Julgamento (CEAJ) de notícias de suposta irregularidade (“denúncias”), na forma do § 1º do art. 21, da Resolução Consuni nº 55/2018, alterada pela Resolução nº 14/2019.

Por outro lado, cabe observar as adaptações das normas internas às condições de execução da política de cotas, com critérios raciais, no momento vivido pela universidade. Em 2020, o Brasil e o mundo se depararam com a pandemia da Covid-19 (PAN *et al.*, 2020). Em virtude desse contexto, conforme edital nº 50/2020 (2020/2) e os seguintes, combinado com a Resolução nº 15/2020/Consuni, foram adotadas ferramentas de mediação tecnológica (preferencialmente por webconferência, ou

seja, síncrona), em substituição à entrevista presencial, para a realização do procedimento de heteroidentificação dos candidatos autodeclarados negros, nos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, o que encontra respaldo na Portaria Normativa nº 4/2018/MPOG (art. 8º, §1º).

Visando minimizar possíveis prejuízos à heteroidentificação, decorrentes da realização do procedimento remoto, a partir da segunda edição do processo seletivo do ano de 2020, a UNIFAL-MG fez constar em seus editais uma série de condicionantes para a participação dos candidatos, das quais se pode destacar a exigência de apresentação de documento de identificação oficial original com foto, ambiente com boa iluminação, com fundo claro, sem uso maquiagem, sem filtros de edição de imagens, boa resolução etc. Em que pese eventuais resquícios de agravos, é possível observar pontos positivos com o formato remoto, como a possibilidade do estudante mais pobre não se ver impedido de participar da entrevista presencial com a CAVANE por falta de recursos financeiros para suprir as despesas com transporte até à UNIFAL-MG, sobretudo se considerar maiores distâncias, característica marcante do SISU, que tem abrangência nacional.

Em continuidade à análise da estrutura normativa, apresenta-se no Quadro 11 uma síntese dos principais pontos da legislação federal sobre as cotas raciais, mormente o que é aplicável às comissões de heteroidentificação, confrontando-se com os procedimentos e os regulamentos internos da UNIFAL-MG, analisando a sua conformidade legal.

Quadro 11 - Análise da conformidade dos critérios, regras e procedimentos e/ou documentos normativos internos à legislação superior sobre cotas raciais

Legislação	Quesito	Norma interna e/ou procedimento
CF/88	Respeito à dignidade humana.	Portaria nº 23/2020 (art. 2º, parágrafo único): Será assegurado ao estudante o tratamento respeitoso pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações.
Lei 9.784/1999 e CF/88.	Direito ao contraditório e à ampla defesa.	Resolução nº 55/2018 (art. 18, 19 e 20): - previsão de recurso à comissão recursal; - Editais (previsão de recurso contra indeferimento); - Portaria nº 23/2020: (art. 2º): Processo Administrativo de apuração de denúncia de fraude será regido pela presente Portaria Normativa, pela Lei Federal nº 9.784/1999 e pelos princípios constitucionais, assegurado o contraditório, a ampla defesa e a utilização dos meios e recursos previstos no Direito.
ADPF 186-DF/2012 e Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Critérios de aferição: exclusivamente fenótipo negro do/a candidato/a para aferição da identidade étnico-racial autodeclarada.	Resolução nº 55/2018 (art. 13, §3º) e Editais (critérios): A CAVANE utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição autodeclarada pelo candidato; [...] entende-se por fenótipo o conjunto de característica físicas do indivíduo, predominantemente a cor da pele, a textura do cabelo e os aspectos faciais, que permitirão confirmar ou não a autodeclaração.
Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Diversidade na composição dos membros da comissão de heteroidentificação.	Resolução nº 55/2018 (art. 8º, §3º): a composição da CAVANE deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor, vinculação profissional e, preferencialmente, naturalidade.
ADPF 186-DF/2012	Quórum para deliberação: maioria simples dos membros da comissão.	Resolução nº 55/2018 (art. 17): A CAVANE deliberará pela maioria (simples) dos seus membros, sob forma de parecer motivado.
Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Capacitação de membros da comissão em oficinas sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.	- Resolução nº 55/2018 (art. 8º, §5): Os membros da CAVANE, preferencialmente, devem possuir formação sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. - PDP (Plano de Desenvolvimento de Pessoas) prevê ações voltadas à capacitação.
Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Membros experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.	Resolução nº 55/2018 (art. 8º, §5º): possuir formação sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.
ADPF 186-DF/2012 e Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Forma de verificação: heteroidentificação complementar à autodeclaração.	Resolução nº 55/2018 e Editais: heteroidentificação complementar à autodeclaração.
ADPF 186-DF/2012 e Portaria Normativa nº 4/2018/MP	Heteroidentificação antes da efetivação da matrícula.	Resolução nº 55/2018 (art. 11): A heteroidentificação ocorrerá antes da confirmação definitiva de matrícula.

Fonte: resultados da pesquisa, adaptado de Santos (2021).

A análise da conformidade dos critérios, regras e procedimentos e/ou documentos normativos internos à legislação superior sobre as cotas com critérios raciais constante do Quadro 11 tomou por base o estudo realizado por Santos (2021, p. 394), que resultou em mapa das comissões de heteroidentificação das universidades federais. O autor separou essas comissões em duas categorias:

- a) as **comissões de verificação** de fraudes praticadas por alunos/as (brancos/as ou amarelos/as) da universidade nas subcotas destinadas aos/às estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas (que foram determinadas pela Lei n. 12.711/2012); e
- b) as **comissões de validação** da autodeclaração étnico-racial dos/as estudantes candidatos às subcotas supracitadas, que aferem a autodeclaração étnico-racial do/a estudante durante o processo de sua matrícula na universidade. (SANTOS, 2021, p. 378).

Há também, de acordo com Santos (2021), casos em que os critérios de aferição identidade étnico-racial declarado pelo/a estudante, são diferentes, mesmo sendo da mesma IFES, o que, do ponto de vista da segurança jurídica e isonomia, não parece fazer sentido, abrindo-se margem para tratamentos discriminatórios, em que a condição de pessoa negra possa ser relativizada a depender da situação e/ou forma de ingresso do estudante. Ademais, o fenótipo negro como critério consta da ADPF 186/DF/STF e Portaria Normativa nº 4/2018/MP.

Considerando os conceitos de definições de Santos (2021), na UNIFAL-MG, a CAVANE se enquadra como “comissão de validação”, pois atua apenas nos processos seletivos para o ingresso e imediatamente antes da matrícula. Já a Comissão de Heteroidentificação (CH), prevista na Portaria (Normativa) nº 23/2020/UNIFAL-MG, tem as características da Comissão de Verificação, uma vez que faz a heteroidentificação de estudantes já matriculados, que são denunciados e que não foram submetidos ao procedimento de heteroidentificação quando do seu ingresso.

No que se refere à superação dos problemas procedimentais, das três técnicas propostas por Vitorelli (2017), a UNIFAL-MG adota duas, quais sejam, (i) “a exigência de fundamentação adequada das decisões das comissões” - art. 17, Resolução nº 55/2018 - e (ii) “a ampliação do controle social sobre os candidatos selecionados” - divulgação dos nomes e as respectivas matrículas e modalidades de cotas em que ingressaram, ao final do processo seletivo, na página “Sistema de Ingresso na Universidade” -, o que contribui em grande medida para a transparência e, por conseguinte, com o controle social.

No que concerne aos documentos normativos utilizados no processo de implementação da política, disponibilizados e analisados na pesquisa, pode-se

depreender que houve relevante apoio da Reitoria, desde o início. Desses atos praticados por esse importante ator, cabe destacar as portarias, por meio das quais foram constituídas as comissões concernentes (CAVANE, Recursal, CH e CEAJ) e, também regulamentados os processos atinentes à apuração de denúncias (Portaria nº 23/2020).

Do mesmo modo, tem-se os editais de seleção, elaborados pela DIPS, aprovados e assinados pela Reitoria. Ademais, com supedâneo na Resolução nº 36/2018/Consuni, autorizou-se a efetivação de pagamentos de gratificação por encargo de cursos ou concursos (GECC), tanto aos membros da CAVANE pelas suas atividades quanto pelas ações de capacitação que lhes foram ofertadas. Tal pagamento também foi adotado por outras IFEs, como no IFRS (TAVARES JR., 2018). Nesse sentido, identificou-se um fator normativo dificultador para se garantir o tratamento isonômico aos membros da CAVANE, atinente ao pagamento pelas atividades executadas, que é a limitação do pagamento de GECC aos servidores públicos federais, conforme previsto na legislação (art. 76-A, Lei nº 8.112/90; art. 2º, Decreto nº 6.114/2007; e Resolução nº 112/2015/Consuni/UNIFAL-MG) (BRASIL, 2007b; UNIFAL-MG, 2015). Isso inviabiliza, por conseguinte, o pagamento aos membros dos movimentos sociais, externos ao quadro de pessoal da Instituição. Assim, cabe à gestão da Instituição buscar caminhos legais alternativos de modo a permitir tal pagamento.

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 12.

No Quadro 12, resume-se os principais pontos de avanços e críticos.

Quadro 12 - Resumo da análise da Lei de Cotas na UNIFAL-MG

Avanços e Inovações	Pontos Críticos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reserva de 50% das vagas para cotas com antecedência de 3 anos da estabelecida na Lei nº 12.711/2012.</li> <li>- Criação de comissões de heteroidentificação a partir de 2018;</li> <li>- Incorporação de normas aprovadas pelo Conselho Universitário, institucionalizando o procedimento de verificação da veracidade da autodeclaração;</li> <li>- Especificações sobre critérios a serem adotados pelas comissões de heteroidentificação dos candidatos autodeclarados negros;</li> <li>- Orientações e ações de capacitação para os membros das comissões, por meio das normas internas e oferta de cursos;</li> <li>- 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).</li> <li>- Criação do NEABI (Núcleo de Estudos Afrodescendentes Brasileiros e Indígenas);</li> <li>- Criação do Departamento de Direitos Humanos e Inclusão;</li> <li>- Informatização do sistema de chamadas, heteroidentificação, bem como de publicação dos resultados e recebimento de recursos, <i>on-line</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de previsão de heteroidentificação como procedimento complementar à autodeclaração nos editais anteriores a 2017/2.</li> <li>- Ausência de norma regulamentadora aprovada pelas instâncias competentes acerca de critérios e procedimentos de heteroidentificação para as seleções anteriores a 2018/1.</li> <li>- Desarticulação entre a Universidade e o Movimento Social Negro, considerando a não participação nas comissões, embora haja previsão na própria norma da Instituição.</li> <li>- Não participação de estudantes, sobretudo de cotistas raciais, como membros das comissões.</li> <li>- Falta de acompanhamento e avaliação da implementação da política de cotas.</li> <li>- A CEAJ foi criada apenas a partir de 2020.</li> </ul>

Fonte: resultados da pesquisa.

Após explorar as principais variáveis da estrutura normativa da Política de Cotas, com critérios raciais, na próxima seção o foco direciona-se ao aparato administrativo e a interlocução entre os atores envolvidos na Política no âmbito organizacional.

## 5.2 APARATO ADMINISTRATIVO

Esta seção engloba a estrutura administrativa da UNIFAL-MG, que dá suporte à implementação da Política, sendo que a primeira variável analisada corresponde à disponibilidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional.

Por se tratar de uma política pública desenhada no âmbito federal e implementada pelas respectivas universidades federais - fundações e autarquias de regime especial -, tanto a disponibilidade de pessoal quanto a estrutura dependem do grau de capacidade, em termos de gestão e aparato físico-operacional, de cada IFES.

### 5.2.1 Recursos humanos: disponibilidade, atuação e resultados

Como mecanismo de controle para garantir que as vagas reservadas sejam ocupadas pelo público-alvo da política pública, emerge a necessidade da existência de comissões especiais de verificação, específicas para tratar da modalidade de heteroidentificação complementar à autodeclaração de negros.

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.

Outros aspectos que são de suma relevância no processo de implementação da política são as atividades e os procedimentos realizados pela UNIFAL-MG, bem como quais foram os atores responsáveis e suas atribuições, respectivamente. Entende-se que a clara descrição das competências de cada *stakeholder* tem o potencial de orientar a ação dos implementadores para que conheçam os seus papéis, deveres e limitações, além da compreensão da finalidade a qual a política se propõe. Os principais envolvidos na implementação da política de cotas, com critérios raciais, identificados na UNIFAL-MG foram: Consuni, Reitoria, Prace, Prograd, Proplan, Proaf, Progepe, Projur, DICOM, CAVANE, Comissão Recursal, Copeve, DIPS, DRGCA, NEABI e NTI, que constituem o aparato administrativo. No Quadro 13 é descrita uma síntese destes órgãos da estrutura organizacional da UNIFAL-MG, envolvida na implementação da política.

Quadro 13 - Síntese da descrição da estrutura organizacional na UNIFAL-MG

Unidade	Descrição
Consuni	O Conselho Universitário (Consuni) é o órgão máximo de natureza normativa, deliberativa e consultiva da UNIFAL-MG.
Reitoria	A Reitoria, órgão superior executivo da UNIFAL-MG, tem por finalidade planejar, supervisionar, controlar, acompanhar e avaliar as atividades de administração em geral, planejamento, orçamento, desenvolvimento institucional, assuntos estudantis, comunitários, graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão.
DICOM	A Diretoria de Comunicação Social - Dicom, órgão vinculado à Reitoria, tem como principal objetivo trabalhar para o aperfeiçoamento dos processos de comunicação institucional, a partir de mecanismos e instrumentos estratégicos de comunicação.
DIPS	A Diretoria de Processos Seletivos – DIPS, órgão vinculado à Reitoria, tem por finalidade planejar, organizar, controlar, avaliar e executar as atividades relacionadas aos concursos públicos e processos seletivos para ingresso na UNIFAL-MG.
DRGCA	O Departamento de Registros Gerais e Controle Acadêmico – DRGCA, órgão vinculado à Reitoria, tem por finalidade acompanhar a política de ensino de graduação e pós-graduação, realizar matrículas, efetuar registros acadêmicos e seus controles e emitir documentos relativos às atividades acadêmicas dos alunos e ex-alunos.
NEABI	O Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas – NEABI, vinculado ao Departamento de Direitos Humanos e Inclusão da Prace, o tem por objetivo participar da constituição, avaliação e produção de conhecimentos relacionados às políticas institucionais relativas aos direitos humanos e às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino de História e Cultura Africanas e Afro-brasileiras e História e Cultura Indígenas, bem como pelo planejamento, execução, monitoramento e disseminação de políticas, ações e serviços institucionais voltados ao enfrentamento e combate ao racismo.
NTI	O Núcleo de Tecnologia de Informação - NTI, é o órgão responsável pela prestação de serviços de tecnologia da informação à administração, ensino, pesquisa e extensão.
Prace	A Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis - Prace, órgão integrante da Reitoria, é responsável por planejar, executar e avaliar a política e programas de Assistência Estudantil.
Proaf	A Pró-Reitoria de Administração e Finanças - Proaf, órgão integrante da Reitoria, é responsável pelas áreas de administração de recursos materiais, contabilidade e finanças, de transportes, de protocolo, de arquivo, de patrimônio e demais atividades relacionadas ao funcionamento da infraestrutura e gerenciamento administrativo.
Prograd	A Pró-reitoria de Graduação (Prograd), órgão integrante da Reitoria, é responsável pela definição, coordenação e supervisão das atividades relacionadas ao ensino de graduação.
Progepe	A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - Progepe, órgão integrante da Reitoria, tem por finalidade elaborar, planejar, coordenar, implementar e acompanhar as políticas e ações de gestão de pessoas.
Projur	A Procuradoria Jurídica – Projur/Procuradoria Federal junto à UNIFAL-MG, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (PGF), vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU), tem como competência exercer atividades de assessoramento, quando solicitadas pelo Reitor, em processos administrativos e de consultoria jurídica, emitindo pareceres, respondendo a consultas e prestando informações sobre aspectos de natureza jurídico-legal.
Proplan	A Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional, órgão integrante da Reitoria, é responsável pela elaboração das propostas orçamentárias da Instituição, pelas informações institucionais e pelo suporte técnico a todos os órgãos da UNIFAL-MG na elaboração de planos, projetos, propostas de convênios, bem como pelas iniciativas de modernização administrativa sustentável.

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

O Conselho Universitário - Consuni é o órgão máximo de natureza normativa, deliberativa e consultiva da Universidade Federal de Alfenas, ao qual, segundo seu próprio Regimento, compete “Deliberar sobre as diretrizes para o desenvolvimento da política de ensino, pesquisa, extensão, administração, cultura, cidadania e prestação de serviços à comunidade.” (UNIFAL-MG, 2010). As vezes em que foi acionado, o Consuni aprovou os regulamentos propostos pela Administração que têm relação direta com a implementação da política. Como exemplo, pode-se destacar a adesão ao Sistema de Seleção Unificada do MEC - processo seletivo de ingresso utilizado - e os percentuais de vagas reservadas aos estudantes de que trata a Lei de Cotas, assim como os regulamentos dos critérios, mecanismos e procedimentos adotados na universidade para realização de procedimento de heteroidentificação.

A Reitoria é a instância gestora propriamente dita da política de cotas na UNIFAL-MG, sendo a responsável por estabelecer, de forma complementar, editais e portarias, as diretrizes, as regras e as condições, em consonância com a legislação superior e com os regulamentos aprovados pelo Consuni. Ademais, compete à Reitoria a aprovação dos editais elaborados e revisados pela DIPS, a constituição - por portaria - da CAVANE, a aprovação da destinação de recursos para pagamento de Gratificação por Encargos de Cursos e Concursos (GECC) aos instrutores de ações de capacitação e aos membros da CAVANE, bem como instituição de meios para o acompanhamento e a avaliação do desempenho da política.

Para tanto, se utiliza de seu órgão de apoio que é a Diretoria de Processos Seletivos (DIPS), à qual compete a execução e a gestão administrativa do processo seletivo para o ingresso nos cursos de graduação, por isso a sua posição estratégica, ligada diretamente à Reitoria. À DIPS, cabe, ainda, (i) elaborar os editais da seleção; (ii) elaborar os cronogramas da seleção, (iii) organizar e agendar a distribuição por dias/horários e convocar os candidatos para o procedimento de heteroidentificação (entrevista); (iv) articular e programar, juntamente com os presidentes das CAVANEs, a escala de atuação dos membros dessa comissão para realização das entrevistas de heteroidentificação; (v) oferecer o suporte administrativo para o pleno funcionamento das CAVANEs, conforme previsto na Resolução nº 55/2018/Consuni (art. 24).

Por falar em elaboração de editais, constatou-se da leitura desses documentos que foram realizadas revisões e alterações em seus textos, inclusive por meio de retificações durante a execução dos certames, o que marcou o aprimoramento a cada edição. Como exemplo, pode-se citar a própria inclusão da previsão das

comissões de heteroidentificação, ainda na época de Copeve, assim como a doção de critérios e procedimentos utilizados, o que se mostra alinhado com o preconizado por várias IFEs (TAVARES JR., 2018).

Além disso, dos documentos levantados e analisados, constam, por exemplo, orientações e modelos de decisão fundamentada e motivada, enviados pela DIPS aos membros da CAVANE, o que denota a possibilidade de ter havido dificuldade por parte desses executores nesse ponto. Acerca do assunto, Souza e Rothen (2021) sugerem que os atores envolvidos com a política também vivenciaram dificuldades durante o processo, desde a produção do texto até a implementação. O intuito da DIPS, segundo consta, foi avaliar as experiências e aprimorar continuamente os trabalhos internos, sobretudo pela inserção justa das pessoas negras e pela diversidade étnico-racial na UNIFAL-MG.

A Pró-Reitoria de Graduação também tem participação relevante nesse processo, pois faz os levantamentos e os quantitativos de vagas, por curso, turno, *campi* e modalidade a serem oferecidos a cada semestre letivo para a DIPS incluir no Termo de Adesão ao SISU/MEC. A DIPS recebe esses dados, alimenta o sistema “Sisu Gestão” do MEC<sup>15</sup> e, por fim, assina Termo de Adesão da UNIFAL-MG ao SISU/MEC. Tal competência é do Reitor (responsável legal) e do Diretor de Processos Seletivos (designado como Responsável Institucional), conforme consta dos Termos publicados na página do Sistema de Seleção da Instituição (UNIFAL-MG, 2021).

Além disso, a DIPS gerencia, alimenta e acompanha, via sistema informatizado de ingresso<sup>16</sup> (também utilizado pelos candidatos e membros das comissões de heteroidentificação), os resultados e recursos interpostos pelos indeferidos, separa os vídeos das entrevistas, agenda e os disponibiliza aos membros da Comissão Recursal juntamente com os nomes dos candidatos recorrentes de modo que possam analisar os recursos. Encerrado o processo seletivo de cada semestre, tal diretoria envia os dados quantitativos de entrevistas realizadas para os membros das CAVANEs preencherem declaração de execução de atividades, para fins de pagamento de

---

<sup>15</sup> O Sisu Gestão é o sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, por meio do qual são ofertadas vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior participantes do Sisu, disponível em: <https://sisugestao.mec.gov.br/>.

<sup>16</sup> O Sistema de Ingresso é um sistema próprio, utilizado na execução e toda a gestão do processos seletivo para ingresso regular nos cursos de graduação da UNIFAL-MG. Permite a realização das chamadas dos candidatos, análises dos documentos para matrícula e registros das decisões de heteroidentificação, remanejamento de vagas remanescentes entre modalidades, divulgação automática dos resultados e notificação dos candidatos interessados, assim como a emissão de relatórios de gestão. O sistema pode ser acessado em: <https://sistemas.unifal-mg.edu.br/app/copeve/ingresso/>.

Gratificação por Encargos de Curso ou Concurso (GECC); recebe as declarações preenchidas e assinadas e envia à Progepe para pagamento, o que é realizado após confirmação de disponibilidade orçamentária pela Proplan e a devida autorização pelo Reitor.

Ao Departamento de Registros Gerais e Controle Acadêmico (DRGCA) compete a efetivação de matrícula e controle do preenchimento das vagas. Do mesmo modo, o DRGCA, juntamente com as Coordenadorias de Registro e Controle Acadêmico (CRCAs) dos *campi*, têm papel fundamental no processo de implementação da política, atuando diretamente na conferência e aprovação da documentação básica e efetivação de matrículas dos candidatos aprovados. Também participam ativamente do atendimento aos candidatos tirando dúvidas e dando orientações.

A DICOM também auxilia para dirimir dúvidas dos candidatos acerca dos critérios e procedimentos de heteroidentificação e demais requisitos para efetivação de matrícula, majoritariamente via redes sociais oficiais da UNIFAL-MG. Também exerce um papel de grande importância na divulgação dos cursos de graduação da universidade e dos processos seletivos, bem como de eventos que são organizados pela DIPS, em parceria com diversos órgãos, como o “UNIFAL-MG para Todos”<sup>17</sup>, realizado em 2019, em que recebeu Universidade recebe estudantes de ensino médio da região de Alfenas, Poços de Caldas e Varginha para mostra dos cursos de graduação ofertados pela Instituição.

O Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) tem a função de oferecer todo o suporte tecnológico no funcionamento do sistema de ingresso, utilizado pela DIPS e pela CAVANE, bem como a disponibilização de pessoal e equipamentos para gravação das entrevistas, em áudio e imagem, conforme recomendado por Tavares Jr. (2018).

À Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas compete organizar e realizar as ações de capacitação, demandadas pela DIPS e NEABI, assim como remunerar, com GECC, os instrutores dessas ações e também os membros da CAVANE que participam das

---

<sup>17</sup> A UNIFAL-MG abre as suas portas para o público externo com o intuito de apresentar a Universidade para toda comunidade, disponibilizando, sobretudo, informações que possibilitem aos estudantes identificar suas opções e afinidades, auxiliando-os na escolha do curso de graduação e o que encontrar no mercado de trabalho, bem como potencializar a procura e o conseqüentemente preenchimento das vagas nos processos seletivos para ingresso na Instituição (UNIFAL-MG, 2019). O evento contou com matéria da DICOM, disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/2019/11/21/unifal-mg-recebe-estudantes-de-ensino-medio-da-regiao-de-alfenas-pocos-de-caldas-e-varginha-para-mostra-de-cursos-de-graduacao-ofertados-pela-instituicao/>.

atividades (TAVARES, JR., 2018).

#### 5.2.1.1 O Aparato em Funcionamento: mudanças e adaptações da estrutura interna

Feitas essas breves considerações acerca dos principais atores, cabe passar ao funcionamento desse aparato como supedâneo para a execução da política pública. Uma das principais medidas para o sucesso nesse processo, indicado por Tavares Jr. (2018), é a realização de reuniões entre os envolvidos. Nesse sentido, de acordo com informações contidas Memo. 206/2018/Copeve/Reitoria, em 21/09/2018, houve uma reunião que merece destaque. Estiveram presentes vários atores, incluindo membros da alta administração e de órgãos de apoio da universidade, quais sejam: Reitor, Chefe de Gabinete da Reitoria, Diretora do DRGCA, Procuradora-Chefe da Procuradoria Jurídica (Projur), Auditor-Chefe da Auditoria Interna (Audin), Presidente da Copeve e membros das comissões de heteroidentificação.

O Presidente da então Copeve, signatário do referido memorando, apresentou ao Reitor, no mesmo documento, uma série de demandas e apontamentos resultantes das discussões ocorridas nessa reunião, segundo o qual teve “o intuito de avaliar as experiências, desafios e perspectivas para o futuro no que concerne à implantação de políticas públicas de ações afirmativas na UNIFAL-MG.” (UNIFAL-MG, 2018). Ademais, apresentou dados resultantes das entrevistas de heteroidentificação realizadas nas edições 2018/1 e 2018/2, apontando que, proporcionalmente, houve redução significativa de autodeclarados negros e de indeferimentos, ao comparar as duas edições, o que, segundo relato, pôde ser atribuído em certa medida à inibição de possíveis fraudadores em função da notícia de existência da comissão de heteroidentificação. Por fim, apresentou várias questões levantadas a partir de relatos das percepções dos membros presentes à reunião, das quais destaca-se:

- 1) Nem todos os candidatos que se autodeclararam como pretos ou pardos o fazem por má fé, mas, pela percepção das comissões de heteroidentificação e da Administração, um dos mais importantes motivos é a ausência de informações e de formação. [...]
- 2) Por ser uma política pública da Universidade [sic], deve-se buscar a participação de forma representativa de todas as Unidades Acadêmicas e de outros setores [...].
- 3) Para evitar a judicialização excessiva e garantir justiça, preventivamente deve-se promover um melhor alinhamento dos procedimentos e critérios utilizados por meio de oficinas/workshop, dentre outras possibilidades de capacitação;
- 4) A proposta de Resolução de regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos(as) candidatos(as) negros(as) para as vagas reservadas encontra-se no Consuni [...].
- 6) Aproximar-se e estabelecer diálogos com os movimentos negros e indígenas da região, bem como abrir espaço para que participem da formação e contribuam com a divulgação das oportunidades decorrentes

dessa ação afirmativa de cotas raciais na UNIFAL-MG, junto às comunidades em que estão inseridos; 7) Criação do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB) da UNIFAL-MG; 8) Envidar esforços para a criação de uma Diretoria de Direitos Humanos e Ações Afirmativas ou órgão equivalente na UNIFAL-MG; 9) Planejar as ações para o próximo Processo Seletivo SiSU, 2019-1; 10) Produzir materiais e campanhas de divulgação relacionados à implementação das políticas afirmativas em nossa universidade; 11) Planejar um cronograma de encontros presenciais sistemáticos em que os participantes envolvidos na implementação desta política possam discutir, avaliar e planejar ações estratégicas relacionadas a elas; 12) Publicizar o trabalho que vem sendo realizado na universidade em diferentes Fóruns de dirigentes no sentido de aprofundar o processo de implementação em direção a promover um Seminário (local, regional e/ou nacional) acerca desta temática [...]. (UNIFAL-MG, 2018).

Em nova reunião, realizada em 03/12/2018, desta vez entre a Reitoria, a DIPS e os Diretores das Unidades Acadêmicas<sup>18</sup>, buscou-se a impulsionar a participação de novos membros, de forma mais representativa da comunidade interna, envolvendo várias unidades, o que resultou na Portaria nº 255/2019, que constituiu nova formação da CAVANE, mantendo alguns de seus membros, mas ampliando significativamente sua composição. Não constam, entretanto, registros de convites nesse mesmo sentido aos movimentos sociais.

Segundo consta do Despacho nº 199/2018/Copeve, de 01/11/2018, a Copeve encaminhou à Reitoria, a pedido do Presidente da CAVANE da Sede, uma relação de convidados da comunidade externa, ligados ao movimento social [negro]: (i) Fundadora e coordenadora do grupo de Educação Perinatal “Materna Alfenas” e Consultora Educacional e palestrante do Espaço Sankofa/Alfenas; (ii) Geógrafa e Mestre em Educação; e Ativista Negra; e (iii) Coordenador da Coordenadoria Municipal da Igualdade Racial de Alfenas. Ademais, enviou uma minuta de portaria visando à criação do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas - NEABI/UNIFAL-MG, o que se efetivou por meio da Portaria nº 974, de 07/05/2019, sem constar, no entanto, tais atores externos ao quadro de pessoal da UNIFAL-MG. Tal núcleo pode ser considerando um avanço institucional, inclusive para o acompanhamento, avaliação e participação das atividades conexas às cotas com critérios étnico-raciais.

Ainda nesse sentido, foi criado também o Departamento de Direitos Humanos e Inclusão (DDHI), integrante da Prace, via Resolução Prace nº 4, de 19/06/2019. Juntamente com o NEABI e o Núcleo de Acessibilidade (NAI), pré-existentes, passaram a fazer parte da estrutura organizacional do DDHI/Prace mais dois núcleos novos: Diversidade Sexual e Gêneros; e Atenção à Mulher.

---

<sup>18</sup> São elas: Ciência e Tecnologia; Ciências Biomédicas; Ciências da Motricidade; Ciências da Natureza; Ciências Farmacêuticas; Ciências Exatas; Ciências Humanas e Letras; Ciências Sociais Aplicadas; Enfermagem; Medicina; Nutrição; Odontologia e Química.

Quanto ao material de divulgação, não foi identificado nenhum produto específico produzido pela UNIFA-MG para campanhas relacionados à implementação da política de ação afirmativa na universidade, porém, por sugestão da DIPS (Despacho nº 64/2019/DIPS), o Reitor da UNIFAL-MG enviou o Ofício nº 81/2019/Reitoria, de 08/05/2019, solicitando autorização ao Diretor-Geral do Centro Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (CEFET-MG) para utilizar um vídeo educativo acerca de ações afirmativas nos processos seletivos, explicando os procedimentos e o critério adotado: o fenótipo negro. Após obter resposta positiva (Ofício nº 160/2019), o vídeo foi publicado página<sup>19</sup> de processos seletivos para ingresso na UNIFAL-MG, juntamente com informações complementares em texto. Tavares Jr. (2018) afirma que embora seja importante ter material próprio, por outro lado é interessante, e torna-se uma prática útil, otimizar recursos pensando as peças de forma que possam ser reutilizadas por outras instituições educacionais.

De acordo com Tavares Jr. (2018), o mesmo vídeo do CEFET-MG foi utilizado por outras Instituições, como o Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Sul (IFRS), que inclusive fez adaptações e edições, gerando uma segunda versão. Ainda segundo o autor, a divulgação de material explicativo sobre o procedimento, assim como de quem tem direito à cota e quais são as dúvidas frequentes, pode reduzir o número de indeferimentos nos processos seletivos.

No que concerne à exposição do trabalho realizado na universidade, relativo às comissões de heteroidentificação, e, sobretudo, à troca de experiências, foram identificadas as participações membros da CAVANE e da DIPS em ao menos cinco eventos<sup>20</sup> dessa natureza, de 2018 a 2021, a saber: I Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação (2018); duas edições do Fórum das Comissões de Processos Seletivos das Instituições de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais - FORCOPS (2018 e 2019); II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades

---

<sup>19</sup> Sistema de Ingresso na Universidade, disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/sisu/>, na aba "COTAS NA UNIFAL-MG".

<sup>20</sup> O I Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação: desafios e perspectivas das ações afirmativas nas universidades brasileiras; 29ª e 30ª edições do Fórum das Comissões de Processos Seletivos das Instituições de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais - FORCOPS, realizados em Belo Horizonte-MG (24 e 25/05/2018) e em Montes Claros-MG (23 e 24/05/2019); II Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras: desafios e avaliação de aspectos políticos, administrativos e jurídicos das cotas no ensino superior realizado em 13/09/2020 a 19/09/2020, organizado pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Grupo de Trabalho (GT 21) da Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Educação (ANPED) e Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) ABPN; Seminário Nacional "Dez anos da política de cotas: experiência das comissões de heteroidentificação nas universidades", realizado pela UFRJ, online.

Brasileiras (2020); e Seminário Nacional “Dez anos da política de cotas: experiência das comissões de heteroidentificação nas universidades” (UNIFAL-MG, 2021).

Por outro lado, 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. 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, a então Copeve 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 nova Reitoria, em 13/11/2018 foi publicada a Resolução nº 53/2018, por meio da qual o 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 cota. 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 consideraram uma fragilidade em outras IFEs.

Diante dos relatos anteriores, dando sequência à descrição e análise de aparato administrativo, apresenta-se na próxima seção a caracterização da CAVANE.

### 5.2.1.2 Caracterização da CAVANE

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<sup>21</sup>, 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

---

<sup>21</sup> I Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD, realizado, nos dias 17 e 18 de maio de 2017, no Núcleo de Concursos da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O evento contou com a participação de 5 Institutos Federais e 16 Universidades Federais, mais a Associação de Pesquisadores e Pesquisadoras/as Negros/as; o Consórcio dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (CONEABIS); e o Fórum de Defesa das Ações Afirmativas das Universidades Federais da Região Sul.

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.

Além desses procedimentos e mecanismos ora descritos, com a finalidade de compreender os aspectos básicos dessas comissões, foram identificadas características referentes ao número de servidores, números de entrevistas, categorias dos cargos ocupados pelos membros e quantidade de análises realizadas com o detalhamento dos resultados em termos de aprovação e reprovação (deferimentos e indeferimentos, termos utilizados nos documentos da UNIFAL-MG).

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.

Chamou a atenção que, logo no início da implementação das comissões de heteroidentificação, no decorrer da primeira edição do processo seletivo de 2018 (de 01/02/2018 a 20/04/2018) foram emitidas 06 portarias, alterando a composição da comissão de verificação, tendo iniciado com apenas 03 membros e concluindo os trabalhos do certame com 19 integrantes (considerando a baixa de duas pessoas), um incremento superior a 530% em menos de três meses, o que leva a crer que as atividades dessas comissões demandaram bem mais esforços e pessoal do que o previsto pela administração à época.

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 dirigentes de unidades acadêmicas, DIPS e Reitoria), houve a ampliação de membros, inclusive nos *campi* fora de Sede, assim como a participação de docentes e técnico-administrativos de diversos setores, administrativos e acadêmicos, 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.

Foram achados documentos (e-mails) em que a Reitoria convocou os diretores das unidades acadêmicas para uma reunião, cuja pauta foi:

Política de cotas, procedimentos e solicitação de indicação de servidores (docentes ou técnico-administrativos) para composição das comissões de heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos) e indígenas, para o ingresso SiSU 2019-1 (PEREIRA, 2018).

Embora não se possa afirmar categoricamente, é possível imaginar que uma das razões dessas ações tenha sido a adesão aquém do necessário de parte dos membros antes designados. Verificou-se que até mesmo aqueles que participaram - salvo poucas exceções -, acabaram deixando a comissão mais tarde, haja vista a redução das participações identificadas com o transcorrer dos processos seletivos. Identificou-se, em certa medida, a rotatividade de membros neste ínterim, o que é até recomendado no texto da ADPF Nº 186-DF (BRASIL, 2012f). Se visto pelo prisma da maior diversidade de participação da comunidade acadêmica, foi positivo, porém, lado outro, pode-se suscitar a possibilidade de ter havido desinteresse, desmotivação ou até mesmo falta de tempo, devido à sobrecarga de trabalho decorrente das demais atividades laborais, para continuar participando da implementação da política.

Segundo o Ofício nº 2/2021/Diretor-DIPS, de 29/03/2021, a DIPS, considerando necessidade de realizar a heteroidentificação nos processos seletivos e a “indisponibilidade manifesta de muitos dos atuais membros” da CAVANE, sugeriu ao Reitor a chamada de servidores para recomposição da comissão, o que foi efetivado via Ofício Circular nº 1/2021/Reitoria, de 05/04/2021, em que salienta a previsão de participação em ação de capacitação sobre a temática e informa a “disposição da

DIPS para dirimir dúvidas no que diz respeito à CAVANE” (UNIFAL-MG, 2021).

Independentemente do motivo, o fato é que isso resulta em dificuldades para a implementação. Esses motivos podem ser pesquisados em estudos futuros, via entrevistas com tais agentes executores.

Cumprir 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.

### **5.2.2 Ações de capacitação**

De acordo com o estabelecido na Resolução nº 55/2018, identificou-se na documentação analisada que 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 2 consta a relação de ações formalizadas de capacitação.

Em 2018 foram realizados três cursos, um em cada *campus* 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, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2 - Ações internas de capacitação realizadas.

Ação	Ano/Sem.	Concluintes
1. Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais - campus sede.	2018	17
2. Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais - <i>campus</i> Poços de Caldas.	2018	03
3. Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais - <i>campus</i> Varginha.	2018	17
4. Promoção da Igualdade Racial no Ensino Superior e nos Concursos Públicos Federais - presencial no campus sede e de forma virtual para os outros <i>campi</i> .	2019	70
5. Curso - Promoção da igualdade racial no ensino superior e nos concursos públicos federais.	2021	65
6. Curso de formação para a aferição de veracidade de autodeclaração	2021	41

Fonte: resultados da pesquisa.

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 GECC aos ministrantes.

Além disso, cabe registrar que as capacitações realizadas não ficaram restritas

aos eventos internos da UNIFAL-MG, o que é de suma relevância, principalmente em termos de trocas de experiências com outras IFES. Conforme salienta Nunes (2018), um número expressivo de instituições promove ações de capacitação que têm como objetivo a construção de uma metodologia para as comissões, como é o exemplo do I Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação: Desafios e Perspectivas das Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras, realizado pela UFPel em outubro de 2018, em Pelotas-RS, e o Seminário Nacional “Dez anos da política de cotas: experiência das comissões de heteroidentificação nas universidades, promovido pela UFRJ (on-line), em outubro de 2021, dos quais participaram a presidência da CAVANE (da Sede) e o Diretor da DIPS da UNIFAL-MG.

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 nesta seção 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 14.

Quadro 14 - Política de cotas, com critérios raciais, na UNIFAL-MG: resumo dos principais tópicos

<b>Objetivo</b>
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. 3º da Lei 12.711/2012.
<b>Abrangência</b>
Sede da UNIFAL-MG, em Alfenas-MG, e respectivas cidades dos <i>campi</i> 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)
<b>Principais participantes e os principais procedimentos adotados na UNIFAL-MG</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• 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;</li> <li>• Pró-Reitoria de Graduação: Envia os quantitativos de vagas, por curso, turno e <i>campi</i>, a serem oferecidos no semestre letivo para contar no Termo de Adesão ao SISU/MEC.</li> <li>• 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 candidatos 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.</li> <li>• CAVANIs realizam entrevistas com os candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos), seguindo roteiro de entrevista (se apresentam, acolhem o candidato, e lêem os marcos legais, 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;</li> <li>• 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;</li> <li>• DRGCA, CRCAs (<i>campi</i>) 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.</li> </ul>
<b>Especificação das entregas</b>
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 de UNIFAL-MG (2021).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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, os presentes estudos contribuíram com a teoria por meio do modelo de análise adotado, na medida em que se mostrou viável e útil empregar como lente teórica tanto o *policy cycle*, quanto uma de suas etapas (a implementação), assim como a criação das categorias analíticas de “Estrutura Normativa” e “Aparato Administrativo”, a partir dos estudos de Van Meter e Van Horn (1996)<sup>1</sup> e Sabatier e Mazmanian (1996)<sup>2</sup> citados por Lima e D'Ascenzi (2013).

Verificou-se, também nos achados, que ainda há diversos pontos que podem 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, discussão e avaliação efetiva 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 as 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.

Destaca-se, como limitações da pesquisa, a impossibilidade de realizar entrevistas com os membros das comissões e estudantes beneficiados pelas cotas raciais, em virtude da pandemia da Covid-19, somado ao prazo exíguo e à dificuldades de agenda do autor em virtude da natureza do seu trabalho.

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 questões como: (i) os efeitos das ações implementadas sobre o ingresso; (ii) a manutenção e a relação permanência/evasão, 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 relaciona com os estudantes cotistas negros e como estes se sentem quanto ao pertencimento a esses espaços acadêmicos; (v) e a associação entre os critérios fenotípicos e o racismo estrutural (ALEMIDA, 2008) também são pontos relevantes merecedores de atenção para futuras pesquisas. Sugere-se, ainda, no que concerne às comissões de heteroidentificação, que (vi) seja realizado em novos estudos o levantamento da condição autodeclarada de raça/cor por parte dos membros da CAVANE, respeitando-se, de maneira especial, o sigilo dos nomes desses membros.

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);
- 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 e da continuidade da política de cotas, sobretudo em face da janela de oportunidade ímpar para avaliá-la e revisá-la em 2022, conforme determina a Lei nº 12.711/2012, 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 as mais pobres.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Projeto altera revisão da Lei de Cotas. **Senado Notícias**, 5 nov. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/05/projeto-altera-revisao-da-lei-de-cotas>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- ALMEIDA, Silvio Luiz. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALVES, D. S. *et al.* (org.). **Promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo**. Brasília, DF: IABS, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/SEPPIR\\_PORT\\_WEB\\_14NOV.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/SEPPIR_PORT_WEB_14NOV.pdf). Acesso em: 26 jan. 2022.
- ANDRADE, A. R. **Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião de Viçosa - MG**. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018**. Brasília: Andifes, 2019. Disponível em: <http://bit.do/fqHAf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BARDACH, E. **Los Ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2009. v. 1.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENTO, M. A. S. Branqueamento e branquitude no Brasil. *In*: CARONE, I.; BENTO, M. A. S. (org.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 25-58.
- BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 141-159, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, 9 ago. 2016a. Disponível em:

[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_41.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio de 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 2003c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012a. Disponível em: [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). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2016a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.001, em 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União. Brasília**, DF, 19 dez. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012b. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 nov. 2012d.

BRASIL. 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 nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 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](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.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Município de Varginha-MG. **Notificação PRMG/VGA/GAB Nº 131/2020, de 30 de junho de 2020**. Promoção de Arquivamento. Varginha, MG, 30 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jun. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm). Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. 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 trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 maio 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6114.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. 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, DF, 15 out. 2012e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186 Distrito Federal**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, caput, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V, todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 março de 2012f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Formulação: o processo de formação da agenda. *In*: CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. p. 13-39.

CARVALHO, J. F. C. **A oportunidade da cor**: judicialização das cotas sociorraciais da UFMA. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

CATANI, A. M.; HEY, A. P. A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 2, n. 3, p. 414-429, set./dez. 2007.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRISTOFOLETTI, E. C.; CRUZ, D. M.; DIBBERN, T. A.; SERAFIM, M. P. Estudo acerca da adoção e implementação da política de cotas étnico-raciais na Universidade Estadual de Campinas. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, 1-22, 2020. Disponível em:

<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2873>. Acesso em: 02 mar. 2021.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v.43, n.148, p.302-327, 2013.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de Conteúdo e sua aplicação em pesquisas na administração. *In*: VIEIRA, M. M.; ZOUAIN, D. M. (org.). **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DIAS, G. R. M. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES Jr., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 142-175.

DIAS, G. R. M.; TAVARES JR., P. R. F. **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN F. G.; SALM, J. F. (org). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo. ou justiça social? **Lua Nova**, n. 99, p. 257-293, 2016.

FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. *In*: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. (org.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006. p. 9-45.

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, 2018. p. 177-193.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 13 jul. 2021.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA, Brasil). **Declaração e Plano de Ação de Durban**. 2001. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_durban.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf). Acesso em 04 jul. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38183>. Acesso em: 15 jan. 2022.

GOMES, J. B. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *In*: GUIMARÃES, A. S. A., *et al.* **Ações Afirmativas: Políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p.15-58.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/705>. Acesso em 4 maio 2021.

GOMES, N. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 727-744, 2012.

HERINGER, R. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018.

HJERN, B., PORTER, D. Implementation Structures: a new unit of administrative analysis. *In*: HILL, M., HAM, C. **The policy process in the modern capitalist state**. Harvest: Nova Iorque, 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Implementação de políticas públicas . *In*: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 179-197.

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 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades: população estimada, 2021**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IZUKA, E. S. A Política de cotas nas universidades brasileiras: como ela chegou à agenda de políticas públicas? **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 41-58, 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/44281/a-politica-de-cotas-nas-universidades-brasileiras--como-ela-chegou-a-agenda-de-politicas-publicas--/i/pt-br>. Acesso em: 03 jul. 2020.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. *In*: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.

JESUS, R. E. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

KERN, M. C. L.; ZILIOOTTO, D. M. Universidade pública e inclusão social: as cotas para autodeclarados negros na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, art. 70, p. 1-19, 2011

LASWELL, H.D. **Politics**: who gets what, when, how. New York: Meridian Books, 1958.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 30. ed. Brasília: Enap. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 01 fev. 2022.

LÓPEZ, L. C. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. **Interface**: comunicação, saúde e educação, Botucatu, v. 16, n. 40, p. 121-134, jan./mar. 2012.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, n. 32, p. 298-310, 1972.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy**: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MENDONZA, E. C. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *In*: JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: [s. n.], 2007. p.359-388.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)**. 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva?id=12265>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sobre o sistema**: entenda como funciona o novo sistema de cotas. Cálculo do número mínimo das vagas reservadas: procedimento de aplicação da Lei nº 12.711/2012 sobre o ingresso nas instituições federais de

ensino. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>. Acesso em: 05 dez. 2020.

MIRANDA, A. R. A. Estado, administração pública e a questão racial no Brasil: um debate necessário. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 45., 2021, on-line. **Anais eletrônicos** [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2021. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 27 jan. 2022.

MOEHLECKE, S. Ação Afirmativa: histórias e debates no Brasil. São Paulo, **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/NcPqxNQ6DmmQ6c8h4ngfMVx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2020.

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.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e cultura**, v. 4, n. 2, p. 31-43, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs//article/view/515>. Acesso em: 14 jan. 2022.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/21308/abordagens-sobre-o-processo-de-implementacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 02 mar. 2021.

NAPOLITANO, C. Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro. *In*: MARINGONI, G. *et al.* (org.). **O negócio da educação**: aventuras na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Olho d'Água, 2016. p.11-26.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2220). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/110586906/1/td\\_2220.PDF&gt](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/110586906/1/td_2220.PDF&gt). Acesso em: 15 jan. 2022.

NEVES, P. S. C. Reconhecimento ou redistribuição: o que o debate entre Honneth e Fraser diz das lutas sociais e vice-versa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 40, p. 234-257, 2018.

NOGUEIRA, O. **Preconceito de marca**: as relações raciais em Itapetininga. São Paulo: EDUSP, 1998.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social** [online], v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000100015>. Acesso em: 28 jun. 2021.

NUNES, G. H. L. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES Jr., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 11-30.

OLIVEIRA, M. F. **Balanced Scorecard**: uma análise da produção acadêmica brasileira na área de administração. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. [S. l.: s. n.], 1968.

PAN, A. *et al.* Association of public health interventions with the epidemiology of the COVID-19 Outbreak in Wuhan, China. **Jama**, v. 323, n. 19, p. 1915-1923, 2020.

PEREIRA, A. B.; RODRIGUES, E.; GUILHERME, R. C. Ações Afirmativas: política de cotas raciais para o ingresso nas universidades públicas. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 9, n. 2, p. 244 - 250, dez. 2010.

PERIN, M. G.; SAMPAIO, C. H.; FROEMMING, L. M. S.; LUCE, F. B. A pesquisa survey em artigos de marketing nos ENANPAD'S da década de 90. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 24., 2000, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis, 2000.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

RIOS, R. R. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES JR., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 216-251.

ROCHA, C. L. Veja frases marcantes do julgamento sobre cotas raciais no Supremo. **G1**, 26 abr. 2012. Educação. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/veja-frases-marcantes-do-julgamento-sobre-cotas-raciais-no-supremo.html>. Acesso em: 25 fev. 2022.

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**. Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SANTOS, A. P. dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**,

Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, 2012. Disponível em:  
<https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3445>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SANTOS, A. P. dos; ESTEVAM, V. S. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS, 10., 2018, Uberlândia. **Anais eletrônicos** [...]. [S. l.]: ABPN, 2018. Disponível em:  
[https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288\\_ARQ\\_UIVO\\_TrabalhoversaoAdilson.pdf](https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288_ARQ_UIVO_TrabalhoversaoAdilson.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, A. P.; ARANTES, B. C.; DIAS, H. G. A heteroidentificação na UFOP: o controle social impulsionando o aperfeiçoamento da política pública. **Revista da ABPN**, v. 11, n. 29, p. 15-40, ago. 2019. Disponível em:  
<http://abpnrevista.org.br/revista/index.php/revistaabpn1/article/view/749>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SANTOS, D. B. R. **Para além das cotas**: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política afirmativa. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

SANTOS, H. Negro não é problema, é solução. **Caros amigos**, v. 6, n. 69, p.29-37, dez. 2002.

SANTOS, M. Políticas públicas: contribuições para o debate. *In*: KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio Fiel; FERREIRA, Maria das Graças (org.). **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informações e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010. p. 3-15.

SANTOS, S. A. Comissões de Heteroidentificação étnico-racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? **O Social em Questão**, v. 24, n. 50, p. 11-62, 2021a.

SANTOS, S. A. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da ABPN**, v. 13, n. 36, p. 365-415, 2021b. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/352089091\\_MAPA\\_DAS\\_COMISSOES\\_D\\_E\\_HETEROIDENTIFICACAO\\_ETNICO-RACIAL\\_DAS\\_UNIVERSIDADES\\_FEDERAIS\\_BRASILEIRAS\\_1](https://www.researchgate.net/publication/352089091_MAPA_DAS_COMISSOES_D_E_HETEROIDENTIFICACAO_ETNICO-RACIAL_DAS_UNIVERSIDADES_FEDERAIS_BRASILEIRAS_1). Acesso: 20 nov. 2021.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

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

SENKEVICS, A. S. 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, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 199-246, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4>. Acesso em 06 set. 2021.

SILVA, C. L. **Políticas públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. 1. ed. São Paulo: Vozes, 2012.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000. (Caderno, n. 48).

SILVA, T. D. **Ação afirmativa e população negra na educação superior**: acesso e perfil discente. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569).

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35893&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35893&Itemid=448). Acesso em 03 jul. 2021.

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. 3, jan./jul., p. 3-29, 2021. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/article/view/5516>. Acesso em: 15 jan. 2022.

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.

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, 2018. p. 253-274.

THEODORO, M. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 205–219, 2014. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/18484>. Acesso em: 29 jan. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Gestão de Pessoas**. Portarias. Alfenas: UNIFAL-MG, 2021. Disponível em: <http://sistemas.UNIFAL-MG.edu.br/app/rh/gestaopessoas/paginas/quadroportarias.php>. Acesso em 03 jul. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **História**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2020. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/a-unifal-mg/>. Acesso em: 03 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Portal de Dados Abertos da UNIFAL-MG**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2022. Disponível em: <https://sistemas.unifal-mg.edu.br/app/si3/home.php>. Acesso em 03 jan. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Portaria nº 23, de 03 de janeiro de 2020**. Estabelece os procedimentos a serem adotados para atendimento ao art. 21, da Resolução nº 55/2018, alterada pela Resolução nº 14/2019 do Conselho Universitário - Consuni, da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG. Alfenas: UNIFAL-MG, 2020. Disponível em: <https://sistemas.unifal->

mg.edu.br/app/rh/gestaopessoas/relatorios/portaria.php?id=19689&acao=visualizar&tipo=html. Acesso em: 26 ago. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Regimentos da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2020. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/secretaria-geral/regimentos-internos/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 092, 09 de novembro de 2012**. Aprova a implantação do mínimo exigido para a reserva de vagas, que corresponde a 12,5% (doze e meio por cento), para o ingresso nos cursos de graduação do 1º semestre de 2013. Alfenas: UNIFAL-MG, 2012. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 112, de 30 de dezembro de 2015**. Fixa os critérios para pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso no âmbito da UNIFALMG. Alfenas: UNIFAL-MG, 2015. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 165, 16 de outubro de 2013**. Aprova a implantação da reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas para o ingresso nos cursos de graduação, a partir do 1º semestre de 2014. Alfenas: UNIFAL-MG, 2013. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 55, de 08 de dezembro de 2018**. Regulamenta os procedimentos 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 [...]. Alfenas: UNIFAL-MG, 2018. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 14, de 01 de novembro de 2019**. Altera, em parte, a Resolução nº 055/2018, regulamenta os procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos(as) candidatos(as) negros(as) para fins de preenchimento das vagas reservadas nos cursos de graduação [...]. Alfenas: UNIFAL-MG, 2019. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 15, de 24 de junho de 2020**. Autoriza em caráter excepcional, devido à pandemia decorrente do coronavírus (Covid-19), a utilização de ferramentas de mediação tecnológica (preferencialmente por webconferência) em substituição à entrevista presencial. Alfenas: UNIFAL-MG, 2020. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 26 ago. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 39, de 15 de dezembro de 2020**. Aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional

(PDI), para exercício 2021-2025. Alfenas: UNIFAL-MG, 2020. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/pdi-2021-2025/>. Acesso em: 26 ago. 2020.

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: UNIFAL-MG, 2021. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/sisu/>. Acesso em: 03 dez. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Resolução Consuni nº 36, de 04 de julho de 2018**. Altera a Resolução nº 112/2015, que fixa os critérios para pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso no âmbito da UNIFAL-MG e dá outras providências. Alfenas: UNIFAL-MG, 2018. Disponível em: <https://www.UNIFAL-MG.edu.br/portal/Consuni/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

PEREIRA, Alessandro A. C. **Reunião - 03/12/2018**. Mensagem recebida por <julio.barbosa@unifal-mg.edu.br> em 28 de novembro de 2018.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dir.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

VAZ, L. M. S. S. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES Jr., P. R. F. (org). **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 32.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 2 fev. 2022.

VIEIRA, V. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/449/344>. Acesso em: 16 jan. 2022.

VITORELLI, E. Implementação de cotas raciais em universidades e concursos públicos: problemas procedimentais e técnicas para sua superação. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 275, p. 95–124, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71649>. Acesso em: 15 jan. 2022.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**. Battle Creek, Michigan: W.K. Kellogg Foundation, 2004.