

A HETEROIDENTIFICAÇÃO NA LEI DE COTAS NO BRASIL: UM OLHAR AVALIATIVO À LUZ DO RELATÓRIO DO TCU

Daiane de Jesus Gomes¹
Karla Reuter dos Reis²
Suiane Feitosa Queiroz³
Rosineide Pereira Mubarak Garcia⁴

Resumo

Este artigo tem o objetivo de discutir a heteroidentificação na Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) com um olhar avaliativo à luz do relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), processo TC 004.907/2002-1, publicado em 03/11/2022. Nesse relatório, o TCU indicou que há fragilidades na execução, no monitoramento e na avaliação da política de cotas. Dentre essas fragilidades, elegeu-se para este artigo o procedimento de heteroidentificação nas instituições federais de ensino superior (Ifes), buscando revelar quais as consequências das limitações dos processos de heteroidentificação para a política de cotas nas Ifes. Para isso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa, descritiva e analítica. O relatório do TCU conclui que a omissão do Ministério da Educação (MEC) na regulamentação para a realização da heteroidentificação é a principal preocupação a este procedimento, gerando percepção negativa e baixa credibilidade da sociedade em relação à política de cotas, baixa representatividade da população negra nas Ifes, manutenção da desigualdade racial, custo social e financeiro para a política de cotas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Ações Afirmativas. Cotas Étnico-Raciais. TCU.

Abstract

This article aims to discuss heteroidentification in the Affirmative Action Law (Law 12.711/2012) from an evaluative standpoint, in light of the report from the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), process TC 004.907/2002-1, published on November 3, 2022. In this report, the TCU indicated that there are weaknesses in the implementation, monitoring, and evaluation of the quota policy. Among these weaknesses, this article focuses on the heteroidentification procedure in federal higher education institutions (Ifes), seeking to reveal the consequences of the limitations of heteroidentification processes for the quota policy in Ifes. To do so, a bibliographic and documentary research was conducted with a qualitative, descriptive, and analytical approach. The TCU report concludes that the Ministry of Education's (MEC) omission in regulating the heteroidentification process is the main concern regarding this procedure, creating a negative perception and low credibility of society towards the quota policy, low representation of the black population in Ifes, perpetuation of racial inequality, and social and financial costs for the quota policy.

Keywords: Public Policies. Affirmative Actions. Ethnic Racial Quotas. TCU.

¹ Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB. Enfermeira Coordenadora da Ambulatório de Egressos do Hospital Geral Clériston Andrade, Bahia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4349110154909310>. E-mail: daianeenf25@gmail.com.

² Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB. Assistente Social no IFBA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3960585940622214>. E-mail: kaureuter@gmail.com.

³ Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB. Ouvidora/SUS em Consórcio Público Interfederativo de Saúde Reconvale, Bahia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7814504765514023>. E-mail: suianefeitosaqueiroz1@gmail.com.

⁴ Doutora em Educação (UFBA, 2008). Professora Associada da UFRB. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4272947908202309>. E-mail: rose.mubarak@ufrb.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

Após uma década da sanção da Lei 12.711/2012⁵, conhecida como a Lei de Cotas, chega, em 2022, o momento da revisão⁶ exigida no art. 7º da própria normativa. A referida lei determina em seu Art. 1º que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Já em seu art. 3º, complementa que as referidas vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação. Antes dessa normativa existiam iniciativas pontuais, promovidas por algumas Universidades Federais, para o ingresso de PPI e de pessoas com deficiência no ensino superior no Brasil.

A Lei de Cotas, integrante do conjunto de políticas afirmativas, surgiu com o objetivo de combater a desigualdade racial resultante do regime de escravidão que ocorreu Brasil. Assim, a referida lei visa contribuir para a redução da assimetria não só no que se refere ao acesso à educação superior, mas consequentemente ao acesso ao mundo do trabalho. A partir da sua sanção, passou a haver obrigatoriedade e unificação de critérios para reserva de vagas destinadas a PPI, pessoas com deficiência, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico.

Para verificar se o objetivo da lei foi ou tem sido alcançado, é indispensável executar uma etapa que possui função crucial no ciclo de políticas públicas: avaliação – que além de identificar o cumprimento ou não dos objetivos estabelecidos, também permite orientar os ajustes necessários. No caso a Lei de Cotas, uma avaliação retrospectiva possibilitaria avaliar se a lei foi efetiva em garantir o acesso de estudantes negros e indígenas ao ensino superior e quais os impactos disso no combate ao racismo (GERTLER, 2018).

O TCU, ao realizar auditoria sobre a execução e o monitoramento da política de reserva de vagas para ingresso nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no Brasil, do período de 2013 a 2022, regulamentada através existência da Lei de Cotas, identificou algumas fragilidades. Em seu relatório acórdão 2376/2022-Plenário, processo TC 004.907/2002-1, publicado em 03/11/2022, foram identificadas: desarticulação, omissão dos agentes envolvidos, deficiência de monitoramento e avaliação da política de cotas.

⁵ Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

⁶ A própria normativa estabelece que a revisão do programa seja realizada no prazo de dez anos, justificada pela necessidade de se avaliar a política pública não só cumpriu seus objetivos, como também quais são os seus impactos.

Dentre as fragilidades identificadas, elegeu-se para este debate o procedimento de heteroidentificação nas instituições federais de ensino superior. Diante disso, o objetivo deste artigo é discutir a heteroidentificação na Lei de Cotas com um olhar avaliativo à luz do relatório do TCU, com destaque para os itens 3.2 e 5 do referido documento, que tratam respectivamente do procedimento de heteroidentificação e do monitoramento e avaliação da política de cotas. Assim, buscou-se responder quais as consequências das limitações dos processos de heteroidentificação para a política de cotas nas Ifes. Para isso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa, descritiva e analítica.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS – A MATERIALIZAÇÃO ATRAVÉS DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

A política pública surge quando um problema público é identificado, compreendido como tal e focalizado nas agendas. Para Secchi (2015) o problema público pode ser comparado a uma doença que necessita de um remédio: a política pública. Portanto, diagnosticar e delimitar um problema público é um passo importante e essencial na busca de estratégias de sua resolução/enfrentamento. Secchi (2015) argumenta que a maneira como o enfrentamento será abordado apontará a intencionalidade de tratamento do problema e o lugar desse problema na agenda governamental.

Atrelado a esse processo diagnóstico e integrando o ciclo das políticas públicas, a fase de avaliação encontra lugar importante e crucial na avaliação de políticas públicas. Para Trevisan e Van Bellen (2008), a avaliação é um mecanismo que melhora o processo de tomada de decisão, pois orienta a ação, fornece informações, seus resultados podem ser utilizados para criticar governos, identifica se os resultados de uma política ou programa estão em consonância com seus objetivos, podendo culminar na extinção, continuação ou aperfeiçoamento. É nessa perspectiva que Garcia (2020) afirma que avaliação tem conexão e sentido com políticas públicas. Nessa esteira, as políticas afirmativas surgem como alternativa de enfrentamento das desigualdades raciais que fazem parte da formação estrutural da sociedade brasileira (ALMEIDA, 2019).

As ações afirmativas são um conjunto de políticas públicas ou privadas que têm como finalidade promover igualdade de oportunidades para grupos que sofreram injustiças históricas e corrigir os efeitos atuais dessa discriminação praticada no passado, como é o caso da população negra, das mulheres e dos povos indígenas (GOMES, 2001; SOUZA, 2020).

O Estatuto da Igualdade Racial, sancionado pela Lei Nº 12.288 de 20 de julho de 2010, significou um avanço no reconhecimento dessas desigualdades, que imprimiram a negros e indígenas o peso da iniquidade que é, também, social. É o estatuto um marco importante na implementação de políticas públicas por constituir base legal para a consolidação das ações

afirmativas, dentre as quais está a política de cotas, que utiliza da estratégia de heteroidentificação como instrumento apropriado para o combate ao racismo institucional e exclusão de pessoas que se declaram LGBTQIA+⁷.

As políticas afirmativas, no bojo do Estatuto da Igualdade Racial, são concebidas como Programas e medidas especiais adotadas pelo estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades no acesso à educação, serviços, trabalho e políticas (BRASIL, 2010). O resultado esperado dessas ações é o reparo da assimetria pela inclusão dessas pessoas nas instituições e acesso a recursos públicos, modificando as estruturas institucionais e aperfeiçoamento do combate ao racismo institucional.

O Racismo Institucional é explicado por Almeida (2019) e Akotirene (2019) como a falha das instituições, incluindo o estado, em prover acesso a serviço profissional adequado por causa da cor da pele ou etnia. Esse racismo se manifesta por normas e comportamentos discriminatórios e desmistifica o mito do racismo individual, compreensão ingênua de que o racismo só acontece de pessoa para pessoa. O racismo, para além de um comportamento individual, é estrutural, pois a sociedade brasileira foi estruturada numa hierarquia que reservou aos homens e às mulheres brancas o protagonismo cultural, social e econômico e aos homens e mulheres negras e de outras raças posições periféricas.

As desigualdades raciais, então, fazem parte do processo histórico da sociedade brasileira, são intergeracionais e resultam em desigualdades sociais que para serem corrigidas precisam de políticas públicas que combatam o racismo partindo da compreensão de que ele é estrutural e que as instituições o reproduzem. Nesse percurso, o Brasil participou, no ano de 2001, da Conferência Internacional contra o Racismo na África do Sul de onde se originou o Programa de Combate ao Racismo Institucional e firmou acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) pelo decênio 2015-2024 para combate ao racismo (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013). As ações afirmativas materializam esse esforço na direção da reparação das iniquidades.

Diante da importância das ações afirmativas nesse contexto de reparação social das iniquidades e compreendendo o lugar da avaliação para o aperfeiçoamento dessa política pública o TCU avaliou a política de cotas, examinando se ela atende objetivos propostos.

Vale destacar que o TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país

⁷ A sigla LGBTQIA+ é uma abreviação para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Queer, Interssexuais, Assexuais e representa um movimento político e social que defende a diversidade e busca representatividade e direitos para essa população. Adotou-se o + ao final da sigla para expressar as demais diversidades e terminologias, tais como não-binário e pansexuais (OBSERVATÓRIO DE MORTES E VIOLÊNCIAS LGBTI+ NO BRASIL, 2022).

e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade (BRASIL, 2022a).

As competências do TCU estão elencadas no art. 71 da Constituição Federal. Dentre essas competências, está prevista em seu inciso IV a responsabilidade de:

realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades (BRASIL, 2020).

Foi fundamentado nessa competência que o TCU realizou a fiscalização para avaliar a política de cotas para ingresso nas instituições federais de ensino, visando contribuir para a revisão da Lei 12.711/2012.

3. RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TCU – HETEROIDENTIFICAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O relatório TC 004.907/2022-1 é resultado do trabalho da equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Educação e teve como objeto a política de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais de ensino no Brasil, no período de 2013 a 2022.

Embora esse documento tenha natureza de auditoria, teve como principal objetivo avaliar a referida política, em especial a aspectos relativos às dificuldades e desafios e ao acompanhamento e monitoramento da política, visando apresentar contribuições para a revisão da Lei 12.711/2012 (BRASIL, 2022b). Portanto, é um trabalho que fornece elementos importantes do ponto de vista avaliativo, pois apresenta um mapeamento detalhado do seu objeto, identifica suas falhas, discute a avaliação e elabora propostas de aperfeiçoamento.

Vale esclarecer que, conforme consta no próprio relatório, não fizeram parte do escopo da auditoria às vagas reservadas em: a) cursos de nível médio, profissional, científico e tecnológico; b) cursos em nível de pós-graduação; c) políticas específicas de ações afirmativas, criadas por iniciativa local das próprias Ifes, sem relação com a Lei 12.711/2012; e d) Instituições de Educação Superior não vinculadas ao MEC (BRASIL, 2022b).

Neste sentido, o TCU utilizou-se de documentos legais, descritos no Quadro 1, como critério para conduzir os trabalhos de fiscalização:

QUADRO 1- DOCUMENTOS LEGAIS QUE NORTEARAM A FISCALIZAÇÃO DO TCU

Documento	Finalidade
Lei 12.711/2012	Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.
Decreto 7.824/2012	Regulamenta a Lei 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.
Portaria Normativa - MEC 18/2012, de 11/10/2012	Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei 12.711/2012 e o Decreto 7.824/2012.
Portaria Normativa MEC 21/2012, de 5/11/2012	Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (Sisu).
Lei 13.005/2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
Decreto 7.234/2010	Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes.
Portaria - MEC 389/2013	Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências.
Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU)	
Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de Análise Ex Ante (Casa Civil da Presidência da República e Ipea: BRASIL, 2018)	
Guia prático de Análise Ex Post (Casa Civil da Presidência da República: BRASIL, 2018a)	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório do TCU (BRASIL, 2022b).

Quanto à metodologia, de acordo com o próprio relatório do TCU, foram utilizadas para a coleta de dados: pesquisa bibliográfica, e documental; extração de dados do censo da educação superior e do censo demográfico do IBGE; obtenção de estudos e relatórios referentes a acompanhamento e monitoramento da política de cotas; envio de questionário eletrônico às instituições federais de ensino; diálogos públicos com participação de representantes do MEC e das Ifes, pesquisadores, integrantes do movimentos em defesa dos negros, indígenas e pessoas com deficiência. Para análise de dados, foram utilizados os conteúdos constantes nos referidos materiais coletados (BRASIL, 2022b).

O relatório possui trinta e nove páginas e está estruturado em oito capítulos, conforme descritos a seguir: introdução; objetivos da política de cotas; critérios e procedimentos de seleção de beneficiários; execução e resultados da política de cotas; monitoramento e avaliação da política de cotas; comentários dos gestores; conclusão; proposta de encaminhamento. Também apresenta três Apêndices de: I. matriz de planejamento dos trabalhos de fiscalização; II. relação de respostas das instituições federais de ensino; III. sugestões das instituições federais de ensino para melhoria da política de cotas (BRASIL, 2022b).

A despeito da relevância do relatório como um todo, para o debate proposto neste artigo, tomou-se como enfoque os conteúdos do subtópico 3.2 Ausência de regulamentação do procedimento de heteroidentificação, inserido no capítulo que trata dos critérios e procedimentos de seleção de beneficiários; e o capítulo 5, que trata de aspectos relacionados às ações de monitoramento e avaliação da política de cotas.

3.1. Procedimentos de heteroidentificação

A heteroidentificação é definida no relatório do TCU como um método de identificação racial em que outras pessoas (geralmente uma comissão) definem o enquadramento de indivíduo em um determinado grupo referente às categorias de uma classificação. Atualmente são as adotadas as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo elas: branca, preta, parda, amarela e indígena.

A Lei 12.711/2012 estabelece de forma expressa a reserva de vagas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas, mas não estabelece normas específicas para heteroidentificação, conforme consta a seguir:

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE (BRASIL, 2012).

A ausência de previsão legal que estabeleça uma metodologia para o procedimento de acesso através de cotas étnico-raciais somada aos complexos processos de identidade racial da realidade brasileira, provocou uma série de questões práticas na instrumentalização da política de ações afirmativas, especialmente no que se refere ao monitoramento (SILVA, et al., 2020).

O TCU constatou que, além de não haver orientação específica na Lei de Cotas, também não há regras centrais do MEC que norteiem a aplicação da heteroidentificação, o que termina gerando a criação de regras próprias em várias Ifes, ou seja, a aplicação dos procedimentos pode diferir muito entre as instituições.

O Apêndice III do relatório expressa essa realidade quando demonstra, a partir das respostas do questionário eletrônico aplicado às Ifes durante a auditoria que: 12,2% das instituições federais ainda não realizaram o procedimento de heteroidentificação; entre as que realizaram o procedimento, 13,95% adotaram o mecanismo em 2019 e 44,19% após 2019. Ou seja, mesmo que as comissões de heteroidentificação não sejam um fenômeno novo nas universidades brasileiras, sendo as primeiras implementadas no início dos anos 2000, conforme afirmam (SILVA et al., 2020), observa-se que houve uma lenta evolução durante esse período. Embora haja ausência de normativas que orientem os procedimentos de heteroidentificação, as Ifes e outros órgãos públicos que utilizam o mecanismo têm apresentado resultados positivos, principalmente no quesito “fraudes” praticadas por candidatas(os). Em geral, no Brasil, as fraudes nas cotas raciais ocorrem quando pessoas, na maioria das vezes brancas, inscrevem-se em programas de ações afirmativas por meio de cotas raciais direcionadas à população negra (preta ou parda) e se autodeclaram como tais, na categoria de cor parda (SOUZA, 2016).

A socióloga, pesquisadora e professora, Dr^a. Marcilene Garcia de Souza, encontra-se à frente da Diretoria Sistêmica de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (DPAAE) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), desde 2020 e sistematizou um método chamado Ojú Oxê de aplicação de comissões de verificação da autodeclaração de pessoas negras em resultado das pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas com candidatas(os) e gestores. O método investe em treinamento de toda a equipe envolvida nas etapas das bancas de aferição e, principalmente, nos membros da banca (SOUZA, 2018a, 2018b). Esse método foi colocado em prática no IFBA em 2021, através de editais de seleção de estudantes que se inscreveram em vagas como cotistas que se autodeclaram negras(os). Essa experiência fez com que o IFBA seja considerado pioneiro entre as Ifes na aplicação de uma metodologia de heteroidentificação nos processos seletivos de seus cursos.

Já a Universidade Federal Fluminense (UFF), após intervenção do Ministério Público Federal (MPF), motivado por denúncias, pressões de estudante e de representantes do movimento negro, tornou-se primeira no estado do Rio de Janeiro a adotar uma comissão de heteroidentificação. A universidade passou a utilizar comissão de heteroidentificação para todos os alunos ingressantes que optaram pela política de ações afirmativas, uma vez que todas as suas vagas de ingresso estão vinculadas ao Sisu (SILVA, et al., 2020).

O TCU reconhece que a heteroidentificação é considerada por pesquisadores e representantes de movimentos sociais como um mecanismo de controle de extrema relevância no programa de reserva de vagas instituído pela Lei 12.711/2012. Como evidências dessa relevância, o relatório menciona documentos que subsidiaram essa constatação, tais como: a Síntese de Evidências da avaliação da Lei 12.990/2014⁸; o Levantamento de Dados Sobre a Lei 12.711/2012 (na peça 277, p. 332); e o Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico Brasileiras (peça 278).

3.2. Monitoramento e avaliação da política de cotas

O monitoramento e avaliação da política de cotas encontra sustentação na previsão legal do art. 7º da Lei 12.711/2012:

No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012).

Na auditoria realizada pelo TCU, constatou-se fragilidades no acompanhamento e monitoramento da política de cotas, podendo impactar negativamente a revisão da Lei 12.711/2012. Conforme consta no relatório, as ações de acompanhamento e de avaliação possuem importância fundamental para dimensionar de forma adequada os resultados da política de reserva de vagas para o ingresso nas Ifes (BRASIL, 2022b).

Atribuem-se às causas das fragilidades no monitoramento e avaliação: ausência de comitê e de relatórios relativos ao período de 2017 a 2022; omissão do MEC no seu papel de articulador com outros órgãos como previsto em lei; insuficiência do acompanhamento e avaliação dessa política e do desempenho de estudantes cotistas atendidos por políticas de assistência estudantil no âmbito das instituições federais de ensino (BRASIL, 2022b).

Neste sentido, o relatório do TCU cita estudos publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em que se destaca a necessidade institucionalizar estratégias de investigação do efeito da Lei de Cotas sobre Ifes, destacando: exploração das bases de dados existentes somadas ao cruzamento de dados, consolidação de um sistema de indicadores sociais, revisão crítica dos instrumentos de pesquisa utilizados (BRASIL, 2022b).

⁸ A Lei Nº 12.990/2014 reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

O relatório é finalizado com determinações ao MEC para que, no prazo de 90 dias, informe ao TCU as adequações no quesito metodologia para acompanhamento e avaliação do programa de cotas e elabore a divulgação de resultados da política de cotas, incluindo igualmente, o período a partir de 2016, no qual não foram divulgados dados.

Após as determinações, o TCU recomenda: regulamentação ou expedição de diretrizes e orientações a respeito do procedimento de verificação da autodeclaração; elaboração de estudos sobre o impacto do Programa Nacional de Assistência e Programa Nacional de Permanência; elaboração de estudos de revisão do critério de renda atualmente previsto na lei 12.711/2012; ordenação à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) o monitoramento dessas recomendações e encaminhamento do acórdão às Ifes (BRASIL, 2022b).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo discutiu a heteroidentificação na Lei de Cotas com um olhar avaliativo à luz do relatório do TCU, que exerce um papel fundamental no controle externo do governo federal, contribuindo com ações para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Nesta medida, este órgão revelou a problemática da heteroidentificação como mecanismo possível de redução de fraudes no acesso à política de cotas, havendo o esforço de identificar indicadores que apontam a necessidade de aperfeiçoamentos para a execução dessa política pública.

Através deste relatório do TCU, constatou-se a omissão do MEC em normatizar as bancas de heteroidentificação nas Ifes e nos concursos públicos. Deve-se, porém, ampliar a discussão e avaliação além do olhar legal deste procedimento, fomentando a avaliação participativa da política de cotas de maneira que, para além dos objetivos normativos, este processo seja formativo, democrático e traduza a percepção das negras e dos negros cotistas sobre o processo de heteroidentificação.

Essa omissão do MEC também pode provocar fragilidades e riscos aos resultados da luta impetrada do Movimento Negro e de uma população que clama por reparações de iniquidades que perpassam de geração em geração. São indivíduos que se deparam de forma rotineira com preconceitos, injúrias raciais e acima de tudo, a negação de acessos a direitos, políticas e serviços por conta do seu fenótipo.

A ausência do procedimento de heteroidentificação aumenta potencialmente o risco de fraudes, influenciando em custos social e financeiro para as Instituições, já que precisam contratar (se for o caso), capacitar e formar servidores para tais processos. Além de onerar o erário, há uma percepção negativa e possível falta de apoio da sociedade em relação à política de cotas, ou seja, a legitimação da Lei 12.711/2012 pode ser comprometida.

As ações afirmativas fazem parte de uma Política Pública que ainda não alcançou seus objetivos basilares que são uma maior representatividade da população negra nas Ifes, visto que ainda se mantém uma desigualdade racial, principalmente em cursos mais elitistas. Assim, faz-se necessária a regulamentação e padronização do procedimento de heteroidentificação, sistemas integrados que possam acompanhar e subsidiar os processos de avaliação das ações afirmativas implementadas.

Deve-se ainda investir, de forma institucional, nas formações de cursos e eventos que tratem das questões de gênero e raça, incluindo dinâmicas que possam valorizar a diversidade étnico-racial, melhorando a gestão de informação, processos e pessoas. Além disso, a publicização constante dos resultados positivos já sistematizados em relação às ações afirmativas podem tornar os resultados e os processos mais transparentes à sociedade.

Por fim, a partir desta discussão propõe-se a ampliação de investigações acerca da avaliação da política de cotas. Espera-se dos próximos governos, um olhar avaliativo com enfoque participativo das ações afirmativas e esforços na busca de estratégias que direcionem os trabalhos do MEC no sentido da superação das fragilidades do processo de heteroidentificação com vistas à efetividade dessa política pública.

REFERÊNCIAS:

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/12/2022.

_____. **Estatuto da Igualdade Racial**, Lei 12.288/10. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496308/000898128.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

_____. 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. Brasília, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 8. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022a. 35 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conhecendo-tcu/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional na Lei 12.711/2012 - Lei de cotas para ingresso no ensino superior nas Instituições Federais de Ensino (Ifes)**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2376%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 10 nov. 2022.

GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack (org.). **Avaliação de Políticas Públicas: concepções, modelos e casos**. Cruz das Almas: EDUFRB, 2020.

GERTLER, Paul J. *et al.* Introdução a Avaliação de Impacto: porque avaliar? In: GERTLER, Paul J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. 2. ed. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial, 2018. Cap. 1, p. 10.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Princípios constitucionais da igualdade: o direito como instrumento de transformação social, a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OBSERVATÓRIO DE MORTES E VIOLÊNCIAS LGBTI+ NO BRASIL (Brasil). **Significado da Sigla LGBTQIA+ e Bandeiras LGBT**. 2022. Disponível em: <https://observatoriomorteseviolenciaslgbtbrasil.org/orgulho-lgbt/significado-sigla-bandeira-lgbt/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 68\237, 2013. Eliminação do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas: a implementação completa da Declaração e do Programa de Ação de Durban. **Proclamação da Década Internacional de Povos Afrodescendentes**. Durban, 19 dez. 2013. Disponível em:

http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/N1362881_pt-br.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

SECCHI, L. Análise de Políticas Públicas no Brasil: um panorama das perspectivas racionalistas e argumentativas. **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, I. Anais**. Brasília: ANEPCP, 2015. Disponível em: www.enepcp.com.br Acesso em 20 de nov. 2022.

SILVA, Ana Claudia Cruz da et al. Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: o caso das comissões de heteroidentificação. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 329-347, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/nMVPgj8Hg8dw7YW6yjkj4xy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2022.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Avaliação do formato da banca presencial de aferição de pessoa negra do concurso público para servidor técnico da Universidade Federal da Bahia-UFBA**. Edital 02/2016. Relatório de Pesquisa. Salvador: PRODEP: UFBA, 2018a.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Cotas raciais nos concursos públicos: bancas, fraudes e a persistência do racismo**. 2018.b. No prelo.

SOUZA, Marcilene Garcia de. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 42, nº 83 - set/dez 2020. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8jUmJv_LpHAJ:periodicos.ufc.br/educacaoemdebate/article/view/72591/197728&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 03 dez. 2022.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 0 jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 dez. 2022.