





Desafios e oportunidades da Governança na implementação da política de Cotas no Brasil

-  Breno Valadares de Abreu¹
-  Luzinete do Nascimento Primo¹
-  Daniela de Castro Melo¹
-  Luan Augusto Alves Garcia¹


¹ Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba/MG, Brasil

Resumo: este artigo objetiva analisar como os princípios e mecanismos da governança pública influenciam a implementação, a eficácia e a transparência das políticas de cotas no ensino superior brasileiro. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão da literatura e em análise documental de artigos científicos, marcos legais e relatórios de órgãos de controle. Os resultados indicam que a governança da política de cotas evoluiu significativamente no que tange à *accountability* do acesso, com a institucionalização das comissões de heteroidentificação, processo impulsionado pela participação ativa da sociedade civil. Contudo, revela-se uma governança fragmentada, com persistentes desafios na transparência de resultados, devido à falta de dados sobre a permanência dos estudantes, e na eficácia da política, comprometida pela desarticulação com os programas de assistência estudantil. Conclui-se que a consolidação e o aprimoramento das ações afirmativas no Brasil dependem da superação desse modelo fragmentado e da construção de uma governança sistêmica, que integre o ciclo completo do sucesso estudantil, do acesso à diplomação.

Palavras-chave: Accountability; Ações Afirmativas; Ensino Superior; Governança Pública; Políticas de Cotas.

Recebido: 13/08/2025. **Aceito:** 29/10/2025.

Editor-chefe:

 Luan Augusto Alves Garcia (Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Minas Gerais/MG, Brasil)

Autor Correspondente: Breno Valadares de Abreu - brenoab@gmail.com

Como citar este artigo:

ABREU, B. V.; PRIMO, L. M.; MELO, D. C.; GARCIA, L. A. A. Desafios e oportunidades da Governança na implementação da política de Cotas no Brasil. **Revista Facthus de Administração e Gestão**, Uberaba/MG, v. 8, e025007, 2025.

Challenges and opportunities of governance in the implementation of the quota policy in Brazil

Abstract: this article analyzes how the principles and mechanisms of public governance influence the implementation, effectiveness, and transparency of quota policies in Brazilian higher education. The study employs a qualitative approach, grounded in a systematic literature review and documentary analysis of academic papers, legal frameworks, and reports from oversight agencies. Findings indicate that the governance of the quota policy has evolved significantly in terms of access accountability, through the institutionalization of hetero-identification committees, a process propelled by the active participation of civil society. Nevertheless, the analysis reveals a fragmented governance structure, with persistent challenges in outcome transparency, owing to a lack of data on student retention, and in the policy's overall effectiveness, which is undermined by its misalignment with student assistance programs. The study concludes that the consolidation and enhancement of affirmative action in Brazil depend on moving beyond this fragmented model to build a systemic governance framework that integrates the entire student success cycle, from admission through to graduation.

Keywords: Accountability; Affirmative Action; Higher Education; Public Governance. Quota Policies.

Desafíos y oportunidades de la gobernanza en la implementación de la política de cuotas en Brasil

Resumen: este artículo analiza cómo los principios y mecanismos de la gobernanza pública influyen en la implementación, efectividad y transparencia de las políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña. Se trata de un estudio cualitativo, basado en una revisión bibliográfica y un análisis documental de artículos científicos, marcos legales e informes de organismos de supervisión. Los resultados indican que la gobernanza de las políticas de acción afirmativa ha evolucionado significativamente en términos de rendición de cuentas para el acceso, con la institucionalización de comisiones de heteroidentificación, un proceso impulsado por la participación activa de la sociedad civil. Sin embargo, revela una gobernanza fragmentada, con desafíos persistentes en la transparencia de los resultados, debido a la falta de datos sobre la retención estudiantil, y en la efectividad de la política, comprometida por la falta de coordinación con los programas de asistencia estudiantil. Se concluye que la consolidación y mejora de la acción afirmativa en Brasil dependen de superar este modelo fragmentado y construir una gobernanza sistémica que integre el ciclo completo de éxito estudiantil, desde el acceso hasta la graduación.

Palabras clave: Rendición de cuentas; Acción afirmativa; Educación superior; Gobernanza pública; Políticas de cuotas.

Introdução

A democratização do ensino superior é um dos pilares fundamentais para promover a justiça social no Brasil, exigindo que o Estado formule políticas públicas capazes de mitigar disparidades históricas. Nesse contexto, a Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), conhecida como Lei de Cotas, destaca-se como uma das intervenções mais significativas na política educacional brasileira. Em sua primeira década, conforme aponta a análise de Espínola (2022), a política de cotas alcançou um sucesso notável em seu objetivo primário: alterar a composição demográfica e social das universidades. O estudo de Santos et al. (2023) corrobora essa visão, ao apresentar dados que demonstram a ampliação expressiva do acesso de estudantes negros, de escolas públicas e de baixa renda, evidenciando o impacto positivo da lei na democratização do ensino superior.

Contudo, por trás do sucesso da ampliação do acesso, emerge um paradoxo que ameaça a sustentabilidade e a eficácia de longo prazo da política: uma governança fragmentada. Apesar do êxito em seu objetivo de acesso, a transposição da Lei de Cotas do

plano normativo para a prática cotidiana das universidades revela profundos desafios, que podem ser compreendidos como falhas de governança. A principal evidência dessa tensão foi diagnosticada por uma detalhada auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou "falhas de controle e monitoramento" como uma característica central da implementação da política. Essa lacuna impede a avaliação sistemática de indicadores cruciais, como as taxas de permanência e evasão, e compromete a capacidade de formular ações corretivas baseadas em evidências (Espínola, 2022).

Este cenário paradoxal — de uma política bem-sucedida em seus objetivos de acesso, mas vulnerável em sua gestão de resultados — não pode ser compreendido apenas pela análise de seus aspectos legais ou de seus dados de ingresso. É essencial, como defendem Teixeira e Gomes (2019), investigar as estruturas de sustentação, pois a eficácia de uma política pública depende intrinsecamente de seus mecanismos de gestão e controle. Por essa razão, este artigo adota a Governança Pública como a principal lente teórica, definida pelo Decreto nº 9.203/2017 como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas” (Brasil, 2017). A aplicação deste arcabouço permite analisar a política de cotas não a partir de uma perspectiva ideológica, mas à luz dos critérios técnicos e normativos que definem a boa administração pública no Brasil.

Diante desta tensão entre o sucesso no acesso e a fragilidade na gestão, o presente artigo tem como objetivo analisar os desafios e as oportunidades na gestão da política de cotas no ensino superior brasileiro sob a ótica da governança pública. Busca-se, assim, responder à seguinte questão norteadora: como os princípios e mecanismos da governança pública têm influenciado a implementação, a eficácia e a transparência das políticas de cotas no Brasil? Para tanto, o estudo se estrutura a partir da análise dos quatro pilares da governança - transparência, *accountability*, participação e eficácia —, detalhados no referencial teórico a seguir.

Referencial Teórico

A análise dos desafios e oportunidades na gestão da política de cotas requer a mobilização de um referencial teórico que seja, ao mesmo tempo, robusto e alinhado às diretrizes que regem a Administração Pública brasileira. Para tanto, este estudo adota como lente analítica central o conceito de Governança Pública, formalmente estabelecido no Brasil pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Este decreto define governança como o

“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). Esta definição, que ecoa as melhores práticas recomendadas por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), é fundamental por distinguir a função direcionadora da governança da função executora da gestão (Teixeira; Gomes, 2019). Analisar a política de cotas sob esta ótica implica, portanto, ir além da sua execução operacional e investigar as estruturas que a orientam. Para operacionalizar esta análise, o conceito de governança será decomposto em quatro pilares fundamentais — transparência, *accountability*, participação e eficácia —, que não são meras escolhas teóricas, mas princípios e diretrizes consagrados tanto no decreto quanto no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (Brasil, 2020).

O pilar da *transparência* é explicitamente estabelecido como um dos princípios da governança pública pelo Art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017). No Referencial do TCU (Brasil, 2020), a transparência é tratada como um componente essencial do mecanismo de relacionamento, que visa garantir que as partes interessadas tenham acesso a informações claras e tempestivas sobre as ações e os resultados da organização. A ênfase não está apenas na divulgação passiva de dados (transparência ativa), mas na promoção de uma cultura de abertura que fortaleça a confiança e o controle social. No contexto da política de cotas, a aplicação deste pilar vai desde a clareza dos editais e dos critérios de heteroidentificação até a publicização de dados sobre a permanência e o sucesso dos estudantes. Uma governança transparente, sob a ótica desses referenciais, é aquela que não apenas cumpre a lei, mas que ativamente fornece os insumos para que a sociedade possa avaliar se a política está atingindo seus objetivos de forma justa e equitativa.

A *accountability*, ou prestação de contas com responsabilização, é outro princípio central do Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017) e um dos mecanismos fundamentais do Referencial do TCU (Brasil, 2020), que a insere no componente de Controle e Auditoria. Para o TCU, a *accountability* não se resume a apresentar relatórios; ela envolve a existência de uma clara atribuição de responsabilidades e a garantia de que os gestores responderão por seus atos e resultados. As comissões de heteroidentificação, por exemplo, são um mecanismo de *accountability* em ação, pois são instâncias que devem prestar contas de suas decisões. Contudo, a governança da política, à luz desses referenciais, exige uma *accountability* mais ampla: os gestores do mais alto nível, como o Ministério da Educação, devem ser

responsabilizados pela ausência de monitoramento dos resultados da política, como a evasão, e não apenas pela sua execução orçamentária.

O pilar da *participação* é contemplado no Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017) como uma das diretrizes da governança, que incentiva a articulação com a sociedade. O Referencial do TCU (Brasil, 2020) aprofunda este conceito ao tratá-lo como parte do mecanismo de relacionamento com as partes interessadas, argumentando que uma boa governança deve identificar e engajar ativamente os atores relevantes para a política pública. Essa abordagem transcende a ideia de uma consulta meramente formal, defendendo a coprodução de soluções.

Na política de cotas, isso significa que a participação de diferentes atores, incluindo movimentos sociais organizados, coletivos estudantis e especialistas no tema, não deve ser vista como uma interferência externa, mas como um recurso estratégico, conforme argumenta a literatura sobre capacidades estatais (Pires; Gomide, 2016). Uma governança alinhada às diretrizes do TCU é aquela que institucionaliza canais para que esses atores não apenas fiscalizem, mas colaborem ativamente no desenho das regras e na avaliação contínua da política, em um processo que Pires e Gomide (2016) denominam coprodução. Essa abordagem, segundo os autores, aumenta a legitimidade e a capacidade de adaptação da política, uma dinâmica observada em estudos de caso como o de Bastos e Schwarzkopf (2020) sobre a construção de normativas internas com a comunidade acadêmica.

Por fim, a *eficácia* é o objetivo último de todo o sistema de governança delineado tanto pelo Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017), que busca a "entrega de resultados para a sociedade", quanto pelo Referencial do TCU (Brasil, 2020), que dedica um de seus principais mecanismos à estratégia. Para o TCU (Brasil, 2020), uma boa governança exige que a organização defina claramente seus objetivos estratégicos e monitore o seu desempenho em relação a eles. Conforme defendem autores como Santos (2020) e Atvars et al. (2024), a eficácia da política de cotas não pode ser medida pelo *output* do número de ingressantes, mas pelo *outcome* da inclusão qualificada e da redução da desigualdade, uma distinção conceitual fundamentada nos estudos sobre governança de Gomide e Pires (2014). Uma governança eficaz, portanto, é aquela que estabelece indicadores de sucesso que contemplem a permanência, a diplomação e, em última instância, o impacto social dos egressos. A desarticulação entre a política de acesso e as políticas de permanência representa, sob a ótica desses referenciais, uma falha estratégica de governança, pois compromete a capacidade do Estado de entregar o resultado final prometido à sociedade.

Ante ao exposto, a análise da política de cotas por meio dos pilares da transparência, *accountability*, participação e eficácia não constitui um exercício teórico arbitrário. Pelo contrário, representa a aplicação direta dos princípios e mecanismos que o próprio Estado brasileiro, por meio de seu principal decreto sobre o tema e das orientações de sua mais alta corte de contas, estabeleceu como o padrão para uma boa governança pública. Esses quatro pilares estão intrinsecamente interligados e formam um sistema coeso: a análise do arcabouço normativo e técnico da governança pública brasileira permite concluir que esses quatro pilares formam um sistema coeso e interdependente. Conforme se depreende da leitura integrada do Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017) e do Referencial do TCU (Brasil, 2020), a participação qualificada depende da transparência para ser efetiva; a *accountability* exige transparência e o monitoramento da eficácia para ser exercida; e a eficácia, por sua vez, é fortalecida pela participação e pela *accountability*, fechando um ciclo de reforço mútuo que define a boa governança. Ao adotar este arcabouço, o presente estudo se propõe a avaliar a gestão da política de cotas não a partir de uma perspectiva ideológica, mas à luz dos critérios técnicos e normativos que definem uma administração pública moderna, responsável e orientada para resultados.

Transparência

A transparência, um dos princípios basilares da governança pública contemporânea, é definida pelo arcabouço normativo brasileiro como um dever que obriga as instituições a atuarem de forma aberta, fornecendo informações claras, acessíveis e compreensíveis sobre suas decisões, ações e resultados (Brasil, 2017). O objetivo primordial desse princípio é fortalecer o controle social e a legitimidade da ação estatal, permitindo que os cidadãos compreendam e fiscalizem a gestão dos recursos e das políticas públicas. No contexto de políticas de alta sensibilidade e impacto social, como as ações afirmativas, a transparência transcende o mero cumprimento de uma exigência legal. Conforme se depreende da análise dos conflitos gerados em sua implementação (Espínola, 2022), ela se torna um instrumento indispensável para construir a confiança pública, mitigar a judicialização e garantir que os objetivos da política sejam percebidos como justos e equitativos pela sociedade.

A aplicação deste princípio à política de cotas desdobra-se em duas frentes cruciais. A primeira diz respeito à transparência dos processos de ingresso, que se manifesta na clareza dos editais, na publicidade dos critérios de seleção e, de forma mais crítica, na regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação. A literatura aponta que a

ausência de diretrizes nacionais claras e padronizadas nos primeiros anos da lei gerou um vácuo de governança, o que, segundo Espínola (2022), comprometeu a transparência do processo e resultou em um cenário de insegurança jurídica e social. A falta de um controle transparente sobre as autodeclarações não apenas aumenta o risco de fraudes, um problema que tornou o arranjo inicial da política frágil, mas também enfraquece a credibilidade do sistema perante a opinião pública (Espínola, 2022). Conforme se depreende da análise de Cavalcante (2022), a ausência de regras padronizadas alimenta narrativas de que o sistema é falho ou injusto. Portanto, a objetividade e a publicidade das regras de verificação, como a adoção de critérios fenotípicos claros defendida por Araújo (2021) e Dentz (2021), são condições essenciais para a integridade do acesso.

A segunda frente, igualmente vital, é a transparência dos resultados e impactos da política, pois uma governança transparente não se limita a expor como suas decisões são tomadas, mas também quais resultados elas produzem. No caso das cotas, isso implica na coleta e divulgação de dados sobre a trajetória acadêmica dos beneficiários, incluindo informações sobre taxas de permanência, evasão e desempenho, como defendido por Santos (2020) e Pereira (2023). A carência desses dados impede uma avaliação completa e baseada em evidências sobre a eficácia da política para além do momento do ingresso, uma falha de monitoramento apontada de forma contundente pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022). Sem essa transparência nos resultados, a gestão pública perde a capacidade de identificar gargalos, como as causas da evasão de cotistas, e de desenhar políticas de permanência mais eficazes, enquanto a sociedade fica privada de informações fundamentais para um debate qualificado sobre o sucesso e os rumos da ação afirmativa (Atvars et al., 2024).

Accountability

O conceito de *accountability*, frequentemente traduzido como prestação de contas com responsabilização, é um pilar central da governança democrática (Teixeira; Gomes, 2019). Ele transcende a simples noção de transparência, pois não se limita a tornar a informação pública, mas, como define o próprio arcabouço da governança pública brasileira, envolve a obrigação dos agentes de justificar suas ações, responder por seu desempenho e, crucialmente, sofrer sanções em caso de falhas ou desvios (Brasil, 2017). A *accountability* é, portanto, o mecanismo que torna a responsabilidade dos governantes efetiva, garantindo que o poder delegado pela sociedade seja exercido em conformidade com as regras e em busca

do interesse público. Sem mecanismos de *accountability* eficazes, a governança torna-se frágil, pois as diretrizes estratégicas e as políticas públicas podem ser ignoradas ou mal executadas sem que haja consequências para os responsáveis.

Na esfera da educação superior, a *accountability* manifesta-se por diversas vias, sendo uma das mais importantes a horizontal, exercida por órgãos de controle autônomos que fiscalizam o poder executivo. A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de suas auditorias operacionais é um exemplo claro dessa dinâmica, pois, como analisam Silva, Hora e Silveira (2025), o tribunal avalia não apenas a legalidade, mas o desempenho e a eficácia de políticas, propondo recomendações para o aprimoramento da gestão universitária. O Acórdão nº 2.376/2022-Plenário ilustra este mecanismo em ação no caso específico da política de cotas, ao documentar a ausência de monitoramento da política por parte do Ministério da Educação (MEC) e determinar a adoção de providências corretivas (Brasil, 2022). Essa atuação formal força o gestor público a prestar contas sobre sua omissão e a corrigir o rumo da política, sob pena de sanções.

Além da dimensão horizontal, a literatura aponta que a *accountability* na política de cotas é fortemente influenciada pela dimensão social, que é a pressão exercida pela sociedade civil e por movimentos sociais para que as instituições públicas respondam por suas ações. A denúncia de fraudes por coletivos estudantis e a demanda por mecanismos de controle mais rígidos são formas de *accountability* social que, segundo Santos et al. (2023), foram fundamentais para a criação e o aprimoramento das comissões de heteroidentificação. Essas próprias comissões, por sua vez, representam um mecanismo de *accountability* interna, pois têm a responsabilidade de tomar decisões fundamentadas e de prestar contas sobre seus critérios, especialmente quando suas decisões são contestadas judicialmente (Bueno; Batista, 2020). A existência e a articulação dessas múltiplas dimensões de *accountability* - horizontal, social e interna - são, portanto, indispensáveis para garantir a integridade, a legitimidade e a correção contínua da política de cotas.

Participação

A participação social, enquanto pilar da governança pública, transcende a concepção tradicional de democracia representativa, englobando múltiplos arranjos que permitem o envolvimento de cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos de políticas públicas. A literatura sobre capacidades estatais, notadamente o trabalho de Pires e Gomide (2016), demonstra que a existência de canais de participação - como conselhos e audiências

públicas - não é apenas um valor democrático, mas um fator que aprimora a qualidade e a legitimidade das decisões governamentais. Segundo esses autores, ao incorporar diferentes perspectivas e saberes ao processo decisório, a participação aumenta a capacidade do Estado de responder de forma eficaz às complexas demandas sociais, fortalecendo a chamada "capacidade político-relacional" da burocracia.

No contexto de políticas de caráter redistributivo, como as ações afirmativas, a participação social assume um papel ainda mais crítico, atuando como um mecanismo de validação e legitimação. O envolvimento de múltiplos atores é defendido por organismos internacionais como a UNESCO (2022) como um fator essencial para garantir a relevância e a equidade dos sistemas de ensino. Na política de cotas, a participação de movimentos sociais, coletivos estudantis e especialistas da área torna-se fundamental para a construção de consensos e para a resolução de conflitos, como os que envolvem os critérios de heteroidentificação. A ausência dessa interlocução, como se pode inferir da análise de conflitos em Espínola (2022), arrisca transformar a política em uma imposição vertical, distante da realidade de seus beneficiários, o que pode minar seu apoio social e sua sustentabilidade.

Adicionalmente, a participação funciona como uma forma de controle social e *accountability*. Em cenários em que os canais formais de fiscalização estatal são insuficientes, são os atores da sociedade civil que frequentemente identificam e denunciam falhas, como apontado por Santos et al. (2023) no caso das fraudes nas cotas. A própria recomendação do Tribunal de Contas da União, registrada no Acórdão nº 2.376/2022-Plenário, para que o MEC se articule com a SEPIIR e a Funai para o acompanhamento do programa, é um reconhecimento formal da importância de envolver atores com expertise e representatividade na governança da política (BRASIL, 2022). Essa articulação, ao discutir a coprodução de políticas, cria um sistema de vigilância compartilhada, no qual Estado e sociedade atuam de forma complementar para garantir que a política cumpra seus objetivos de forma íntegra e eficaz (Pires; Gomide, 2016).

Eficácia

A eficácia, enquanto pilar da governança, refere-se à capacidade de uma política pública alcançar os objetivos e resultados para os quais foi desenhada, um conceito central nos estudos sobre capacidade estatal, conforme sistematizado por Gomide e Pires (2014). Este conceito é central nos estudos sobre capacidade estatal, e sua análise, segundo os

mesmos autores, vai além da simples entrega de produtos (*outputs*) para focar nos resultados e impactos (*outcomes*) gerados na sociedade. A análise da eficácia, segundo esses autores, depende da capacidade estatal de coordenar arranjos institucionais complexos, mobilizar recursos e articular atores para promover as transformações desejadas. Aplicado às ações afirmativas, este conceito implica que a eficácia não pode ser medida apenas pelo aumento do acesso ao ensino superior, mas deve, como defendem Santos (2020) e Atvars et al. (2024), abranger a análise da trajetória, permanência e sucesso acadêmico, que representam o objetivo final da inclusão.

A aplicação deste princípio à política de cotas revela que sua eficácia é um fenômeno multidimensional, diretamente condicionado pela capacidade do Estado em duas frentes, conforme sistematizado por Gomide e Pires (2014). A primeira é a capacidade técnico-administrativa, que se refere à existência de recursos orçamentários e estruturas organizacionais para executar a política. Isso inclui não apenas a gestão do processo seletivo, mas, de forma crucial, a oferta de políticas de assistência estudantil (Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES) robustas, capazes de garantir a permanência dos estudantes (Pereira, 2023). A segunda, nos termos de Gomide e Pires (2014), é a capacidade político-relacional, que envolve a habilidade de articular a política com outros programas e de dialogar com a sociedade civil. Uma governança eficaz, portanto, é aquela que consegue integrar essas duas dimensões, garantindo que a política de acesso seja complementada por uma estrutura de apoio que viabilize o sucesso do estudante.

Por fim, um componente indispensável da governança para a eficácia é a existência de um sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A). Uma política pública não pode ser considerada eficaz se seus resultados não são sistematicamente medidos e utilizados para promover aprendizado e ajustes. A ausência de um monitoramento sistemático da política de cotas por parte dos órgãos centrais de governo, como identificado formalmente pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022), representa uma grave lacuna de governança. Sem dados confiáveis sobre evasão e diplomação, a gestão da política torna-se cega, incapaz de identificar seus próprios gargalos e de formular respostas baseadas em evidências, como argumenta Espínola (2022) em sua análise sobre os dez anos da lei. Portanto, a eficácia da política de cotas está diretamente ligada à existência de uma governança que valorize e institucionalize a avaliação como ferramenta estratégica de gestão.

Metodologia

A presente pesquisa configura-se como um processo formal e sistemático de investigação científica, cujo objetivo é a produção de novo conhecimento sobre a gestão da política de cotas no Brasil. Com uma finalidade predominantemente aplicada, o estudo é motivado pela necessidade de analisar e propor soluções para problemas concretos e operacionais identificados na implementação das ações afirmativas, sem, contudo, prescindir de sua contribuição teórica para o campo da governança pública (Zanella, 2009). Quanto aos seus objetivos, a pesquisa adota uma natureza híbrida, sendo ao mesmo tempo exploratória, ao desbravar as intersecções ainda pouco consolidadas entre governança e políticas de cotas; descritiva, ao detalhar os arranjos institucionais e os desafios enfrentados; e explicativa, ao buscar identificar os fatores que determinam a eficácia e os obstáculos da política (Gil, 2007). A abordagem do problema é eminentemente qualitativa, por se mostrar a mais adequada para compreender os processos, as dinâmicas e os significados subjacentes a um fenômeno social complexo como a implementação de uma política pública, em detrimento de uma análise puramente estatística (Richardson et al., 2007).

O delineamento metodológico articulou a análise documental de fontes basilares com uma revisão bibliográfica, esta última realizada especificamente para subsidiar a construção da seção de Resultados e Discussão com evidências empíricas e analíticas da produção científica recente. Embora não se configure como uma revisão sistemática no sentido estrito, adotou-se um protocolo de busca estruturado para garantir o rigor e a sistematicidade do levantamento da literatura. A construção do corpus iniciou-se com a seleção de fontes documentais estruturantes, como o arcabouço normativo sobre governança (Decreto nº 9.203/2017), relatórios de órgãos de controle (Acórdão nº 2.376/2022-Plenário do TCU) e textos de referência sobre capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014).

Para a revisão bibliográfica, a coleta de artigos ocorreu em abril de 2025 nas bases Portal de Periódicos da CAPES, Google Scholar, Web of Science e SciELO. Não sendo localizados resultados na Web of Science e na SciELO para o recorte definido, a análise concentrou-se nos achados das duas primeiras, escolhidas por sua ampla cobertura da produção acadêmica nacional. A string de busca - ("governança universitária" OR "accountability") AND ("universidades federais" OR "IFES") AND ("cotas raciais" OR "heteroidentificação") - foi desenhada para capturar a interseção dos temas. Foram definidos como critérios de inclusão: artigos de produção nacional, em português, publicados entre 2020 e 2025, revisados por pares e de acesso aberto. Como critérios de exclusão, foram descartados trabalhos que não conectavam governança e cotas, estudos puramente de

desempenho acadêmico sem foco na gestão, e artigos de opinião. A busca retornou 96 resultados e, após a remoção de 4 duplicatas e a aplicação dos critérios na triagem de títulos e resumos, realizada pelos autores com resolução de divergências por consenso, foram selecionados 14 artigos para análise aprofundada.

A análise do corpus documental e dos artigos selecionados foi conduzida por meio da Análise de Conteúdo, em sua vertente temático-categorial, abordagem consagrada por Bardin (2011) para o tratamento sistemático de dados textuais. O processo analítico seguiu rigorosamente as três fases propostas pela autora: (1) pré-análise, com a leitura flutuante de todo o material para uma primeira imersão e a organização das fontes; (2) exploração do material, etapa central na qual foram identificados, codificados e categorizados os trechos, argumentos e evidências. Os quatro pilares da governança (transparência, *accountability*, participação e eficácia), definidos previamente no referencial teórico, funcionaram como categorias de análise a priori, orientando a busca por núcleos de sentido no texto; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, fase em que os dados categorizados foram agregados, analisados e articulados para construir a argumentação apresentada na seção de Resultados e Discussão. Essa abordagem permitiu construir uma interpretação densa e crítica, triangulando dados de fontes normativas, de controle e acadêmicas para fortalecer a validade e a confiabilidade dos achados da pesquisa.

Resultados e Discussão

A análise da literatura acadêmica sobre a política de cotas no Brasil, à luz dos princípios da governança pública, revela um cenário complexo, marcado por avanços institucionais significativos, mas também por desafios persistentes de gestão. A produção acadêmica sobre a primeira década da Lei nº 12.711/2012 evidencia essa dualidade. Por um lado, constata-se um notável sucesso no que tange à democratização do acesso, com a política operando as mudanças previstas e alavancando a inclusão e a diversidade cultural a que se propunha (Espínola, 2022). Por outro, emergem desafios estruturais de governança que ameaçam a consolidação e a eficácia de longo prazo da política. Entre esses desafios, destacam-se a fragilidade no monitoramento da permanência e taxas de evasão que demandam atenção (Silva et al., 2023), bem como inconsistências na implementação de seus mecanismos de controle, que geram conflitos e judicialização (Bueno; Batista, 2020; Brasil, 2022). Para aprofundar a compreensão sobre essa dualidade, a presente seção organiza a discussão dos

resultados a partir dos quatro pilares da governança definidos no referencial teórico: a transparência, a *accountability*, a participação e a eficácia.

Transparência: os Desafios da Implementação e da Publicidade de Dados

A transparência, enquanto pilar da governança, pressupõe a clareza das regras e o amplo acesso à informação, permitindo que as decisões e os resultados de uma política pública sejam compreensíveis e passíveis de escrutínio pela sociedade (Brasil, 2017). No contexto da política de cotas, a literatura acadêmica aponta que os primeiros anos de implementação da Lei nº 12.711/2012 foram marcados por um significativo déficit de transparência, especialmente no que tange aos procedimentos de heteroidentificação. A ausência de diretrizes nacionais claras e padronizadas gerou um vácuo normativo que resultou em um cenário de opacidade e insegurança jurídica, forçando cada instituição a desenvolver seus próprios critérios de validação. Essa pulverização de regras dificultava o entendimento dos candidatos e abria margem para questionamentos sobre a isonomia dos processos seletivos, comprometendo a confiança no sistema (Cavalcante, 2022; Lima et al., 2023).

As consequências diretas dessa falta de padronização se refletiram na percepção de arbitrariedade e na consequente judicialização de muitas decisões tomadas pelas comissões de validação. Candidatos indeferidos em uma universidade poderiam, em tese, ser aprovados em outra com regras distintas, o que feria o princípio da impessoalidade e gerava um ambiente de conflito institucional (Bueno; Batista, 2020). Em resposta a esse desafio de governança, observa-se um movimento gradual de aprimoramento, com a crescente adoção do critério fenotípico como balizador das análises. A ênfase nas características físicas observáveis, em detrimento de critérios subjetivos ou de ancestralidade, representa um esforço institucional para tornar o processo de heteroidentificação mais objetivo, defensável e, portanto, mais transparente, reduzindo a discricionariedade e alinhando a prática de controle ao objetivo da política de combater o racismo percebido socialmente (Araújo, 2021; Dentz, 2021).

Se a transparência nos mecanismos de ingresso apresentou falhas que vêm sendo gradualmente corrigidas, a publicidade sobre os resultados da política, para além do acesso, ainda se mostra um desafio de governança estrutural. Existe uma persistente lacuna na coleta e divulgação de dados sistemáticos sobre a trajetória dos estudantes cotistas após a matrícula. Informações cruciais como taxas de evasão, retenção, tempo de conclusão e desempenho acadêmico comparativo não são disponibilizadas de forma centralizada e regular, o que impede uma avaliação transparente e completa dos impactos de longo prazo da

política (Santos, 2020; Pereira, 2023). O próprio Tribunal de Contas da União apontou a omissão do Ministério da Educação no acompanhamento e avaliação do programa, o que reforça a existência de fragilidades no monitoramento dos resultados (Brasil, 2022).

Essa carência de dados sobre a permanência e o êxito dos estudantes transforma o percurso acadêmico dos cotistas em uma "caixa-preta", dificultando o controle social e a formulação de políticas complementares baseadas em evidências (Atvars et al., 2024). A falta de informações transparentes sobre a evasão, por exemplo, impede a identificação precisa de suas causas e o desenho de políticas de assistência estudantil mais eficazes para garantir a diplomação (Silva et al., 2023). A governança efetiva de uma política pública depende de um ciclo contínuo de avaliação e ajuste, e a ausência de dados públicos e confiáveis sobre os resultados da política de cotas não apenas enfraquece a capacidade de gestão do Estado, mas também limita a participação qualificada da sociedade civil no debate sobre os rumos e a necessária revisão da lei (Espínola, 2022; Reis, 2025).

Em suma, a análise do pilar da transparência na política de cotas revela uma evolução assimétrica. Enquanto os mecanismos de ingresso, notadamente os procedimentos de heteroidentificação, transitaram de um estado de considerável opacidade para arranjos progressivamente mais regulamentados e previsíveis, impulsionados pela pressão social e pela judicialização (Bueno; Batista, 2020; Lima et al., 2023), a transparência pós-ingresso permanece como um desafio crítico de governança. A ausência de um sistema nacional consolidado para a divulgação de dados sobre permanência, evasão e diplomação limita a capacidade de avaliação da eficácia real da política (Pereira, 2023; Atvars et al., 2024) e enfraquece o controle social exercido por atores da sociedade civil (Reis, 2025). Dessa forma, superar o déficit de transparência nos resultados acadêmicos e profissionais dos cotistas é uma condição fundamental para que a governança da política de cotas avance de um modelo reativo, focado em corrigir falhas de acesso, para um modelo proativo e estratégico, capaz de gerir o ciclo completo do sucesso estudantil.

Accountability e Controle: a Institucionalização das Comissões de Heteroidentificação

A consolidação de mecanismos de *accountability* na política de cotas representa uma resposta direta aos desafios de sua implementação inicial que, ao se basear exclusivamente na autodeclaração, revelou-se um arranjo de governança frágil e suscetível a desvios. A ausência de um procedimento de verificação gerou um vácuo de controle que facilitou a ocorrência de fraudes, permitindo que indivíduos não pertencentes ao público-alvo da política

ocupassem vagas destinadas a beneficiários legítimos (Espínola, 2022). Esse cenário de vulnerabilidade demandou uma evolução institucional, na qual a prestação de contas e a responsabilização se tornaram eixos centrais para garantir a integridade e a eficácia da ação afirmativa. A implementação de sistemas de controle mais robustos, portanto, não foi um mero ajuste burocrático, mas uma necessidade de governança para alinhar a execução da política aos seus objetivos primários de justiça social e reparação histórica.

A principal expressão desse movimento em direção a uma maior *accountability* é a institucionalização das comissões de heteroidentificação. Diversos estudos apontam que essas comissões emergiram como o mecanismo de controle mais fundamental para coibir fraudes e assegurar que as vagas sejam efetivamente ocupadas pelo público-alvo da política (Jefrey, 2023; Gesser et al., 2022). A criação desses colegiados, muitas vezes, não partiu de uma iniciativa espontânea das universidades, mas foi uma resposta a provocações de órgãos de controle externo, como o Ministério Público Federal (MPF), e à forte pressão exercida pela sociedade civil, especialmente por movimentos sociais que denunciavam irregularidades.

Esse processo representa um claro avanço na responsabilização institucional das universidades, que passaram a ter o dever de verificar ativamente a conformidade das candidaturas (Lima et al., 2023; Santos et al., 2023). O próprio TCU, em suas auditorias, identificou a ausência de regulamentação desses procedimentos como uma falha de governança, recomendando sua formalização como medida de controle indispensável (Brasil, 2022).

O pilar operacional que sustenta a *accountability* dessas comissões é a adoção do critério fenotípico para a validação das autodeclarações. A literatura defende que a análise deve se basear nas características físicas visíveis do candidato - aquelas que o sujeitam ao racismo e à discriminação na sociedade brasileira - em detrimento de critérios genotípicos ou de ancestralidade, que são irrelevantes para a experiência social da raça (DENTZ, 2021). Essa abordagem confere maior objetividade e segurança jurídica aos procedimentos, pois alinha a verificação ao propósito central da política, que é combater a desigualdade gerada pela discriminação baseada na aparência racial (Araújo, 2021). Ao focar no fenótipo, as comissões estabelecem um parâmetro de controle mais claro e defensável, afastando argumentações subjetivas de pertencimento baseadas apenas na ascendência familiar (Espínola, 2022).

A atuação das comissões, por sua vez, gerou um novo campo de tensões, manifestado na judicialização de suas decisões. Candidatos indeferidos frequentemente recorrem ao Judiciário, questionando a legitimidade dos procedimentos. Embora isso represente um

desafio para a gestão universitária, a judicialização também funciona como um potente mecanismo de *accountability* externo. Esse escrutínio legal força as instituições a aprimorarem continuamente seus ritos, a garantirem o direito à ampla defesa e ao contraditório, e a fundamentarem suas decisões de maneira técnica e transparente, evitando a arbitrariedade (Bueno; Batista, 2020). Desse modo, o diálogo com o sistema de justiça, ainda que conflituoso, contribui para o amadurecimento e o fortalecimento institucional das próprias comissões de heteroidentificação.

Em conclusão, a trajetória da política de cotas ilustra uma clara evolução em sua governança, transitando de um modelo inicial baseado na confiança da autodeclaração para um sistema mais complexo e robusto de *accountability* e controle. A institucionalização das comissões de heteroidentificação, impulsionada por uma combinação de pressões sociais e institucionais, consolidou-se como a principal ferramenta para garantir a integridade e a finalidade da política. Embora ainda seja um campo de disputas, a existência desses mecanismos de verificação representa um amadurecimento indispensável na gestão das ações afirmativas, demonstrando que a eficácia da política está intrinsecamente ligada à sua capacidade de prestar contas à sociedade e de se responsabilizar pela correta aplicação de suas regras.

Participação Social: a Pressão dos Movimentos Sociais e a Vigilância Cidadã

A governança participativa, compreendida como a capacidade do Estado de estabelecer arranjos institucionais que incluem múltiplos atores sociais nos processos de decisão e controle, mostra-se um elemento vital na construção e no aprimoramento da política de cotas. Longe de ser uma política implementada de forma puramente vertical (*top-down*), a trajetória das cotas no Brasil é marcada por uma intensa interação com a sociedade civil, na qual a participação não apenas legitima a ação estatal, mas atua como um motor para a inovação e correção de rumos. A análise da literatura revela que a dimensão participativa tem sido um dos fatores mais dinâmicos na governança da política, impulsionando avanços que dificilmente teriam ocorrido por iniciativa exclusiva da burocracia estatal (Pires; Gomide, 2016).

A implementação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, como as comissões de heteroidentificação, são o exemplo mais contundente desse processo. A pesquisa de Santos et al. (2023) demonstra que a criação dessas comissões não foi, na maioria dos casos, uma iniciativa espontânea das universidades, mas uma resposta direta à pressão

de movimentos sociais, em especial o movimento negro, que sistematicamente denunciaram fraudes e demandaram maior rigor institucional para garantir a integridade da política. Essa mobilização externa, ao dar visibilidade às fragilidades do sistema baseado apenas na autodeclaração, foi fundamental para inserir o problema na agenda dos gestores universitários e dos órgãos de controle, como o Ministério Público Federal, que passaram a atuar de forma mais incisiva. Este fenômeno ilustra o que Pires e Gomide (2016) descrevem como a coprodução de políticas públicas, na qual atores não estatais assumem funções de monitoramento e contribuem ativamente para o desenho dos arranjos de implementação.

Essa atuação da sociedade civil organiza-se tanto por vias formais quanto informais. Além da pressão exercida por organizações consolidadas, a literatura destaca o conceito de "vigilância social", uma forma de participação contínua e descentralizada, exercida por coletivos estudantis, pesquisadores e ativistas independentes. Essa vigilância se manifesta no monitoramento de listas de aprovados, na produção de dossiês sobre casos de fraude e na disseminação de informações em redes sociais, funcionando como um mecanismo de controle social ágil e de baixo custo que complementa a fiscalização institucional. Essa interação entre a mobilização social e a atuação de órgãos como o MPF e a Defensoria Pública tem sido crucial para forçar as universidades a assumirem sua responsabilidade (*accountability*) e a institucionalizarem procedimentos de verificação mais robustos e transparentes (Lima et al., 2023).

A participação, no entanto, não se restringe à pressão externa. A construção de normativas locais sobre as cotas frequentemente envolve um complexo processo de debate e negociação no ambiente interno das instituições. A análise de Bastos e Schwarzkopf (2020) sobre a experiência da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) demonstra como a regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação foi fruto de uma articulação entre diferentes setores da comunidade acadêmica, como pró-reitorias, Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABIs) e representações estudantis. Esse diálogo interno, embora muitas vezes permeado por conflitos, é essencial para adaptar as diretrizes gerais da política às realidades locais e para construir o consenso necessário à sua legitimação. A presença de pesquisadores e técnicos engajados com a pauta das ações afirmativas dentro das universidades cria uma capacidade institucional que facilita a tradução das demandas sociais em regras e práticas administrativas eficazes.

Em suma, a governança da política de cotas é um processo coproduzido, no qual a participação social não é um elemento acessório, mas uma força motriz para o

aperfeiçoamento institucional. A pressão de movimentos sociais e a vigilância cidadã atuaram como catalisadores para a criação de mecanismos de *accountability* mais eficazes, corrigindo uma lacuna deixada pelo desenho original da política. A interação entre atores externos e internos tem promovido um ciclo de aprendizado, no qual a denúncia de problemas leva à criação de novas regras e procedimentos, que por sua vez são continuamente monitorados e questionados. Portanto, a vitalidade da sociedade civil e a existência de canais, formais e informais, para sua manifestação são fatores decisivos para a consolidação e a resiliência da política de cotas no Brasil.

Eficácia da Política e Capacidade Estatal para a Permanência

A análise da eficácia da política de cotas, enquanto pilar da governança, exige uma avaliação que transcende a métrica do acesso ao ensino superior. Embora a ampliação do ingresso de grupos historicamente sub-representados seja um indicador de sucesso inicial, a literatura acadêmica é consistente em apontar que a verdadeira efetividade da política se mede pela capacidade de garantir a permanência e, fundamentalmente, a conclusão bem-sucedida do percurso acadêmico por esses estudantes (Santos, 2020). Desse modo, uma governança eficaz não pode se limitar a gerir os processos seletivos; ela deve abranger todo o ciclo da vida estudantil, monitorando os resultados e articulando os meios necessários para que o objetivo final da inclusão qualificada seja alcançado. A ausência desse monitoramento abrangente, como apontado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022), representa uma das mais significativas fragilidades na governança da política, pois oculta os desafios enfrentados pelos estudantes após a matrícula (Atvars et al., 2024).

Nesse contexto, a capacidade estatal emerge como a variável crítica que condiciona a eficácia da Lei de Cotas. A habilidade do Estado em prover políticas de assistência estudantil robustas e adequadamente financiadas é diretamente proporcional ao sucesso da política de inclusão (Pereira, 2023). A simples garantia da vaga, sem o suporte para a manutenção do estudante - que frequentemente enfrenta vulnerabilidades socioeconômicas agudas -, pode se tornar uma "porta giratória", na qual o sucesso do acesso é neutralizado pelo fracasso da permanência (Espínola, 2022). A capacidade estatal, aqui, se desdobra em uma dimensão técnico-administrativa, que envolve a alocação de recursos orçamentários suficientes para programas como o PNAES e a estruturação de serviços de apoio psicossocial e pedagógico, e em uma dimensão político-relacional, que se refere à habilidade de articular esses suportes de forma coerente com as demandas do público cotista (Gomide; Pires, 2014).

A fragilidade dessa capacidade estatal manifesta-se em resultados empíricos preocupantes. Estudo de caso demonstra que, em cursos e instituições em que as estruturas de apoio são insuficientes ou mal distribuídas, as taxas de evasão entre os estudantes cotistas podem ser significativamente mais elevadas (Silva et al., 2023). Esse fenômeno não invalida a política de cotas, mas expõe uma falha em sua governança sistêmica: tratar o acesso e a permanência como políticas desarticuladas. A dificuldade em conciliar os horários de estudo com a necessidade de trabalhar, a falta de capital cultural para navegar no ambiente acadêmico e os desafios de saúde mental são fatores que, sem o devido suporte institucional, comprometem o desempenho e levam ao abandono, desperdiçando tanto o potencial do estudante quanto o investimento público realizado.

Para superar esse desafio, argumenta-se que a governança da política de cotas deve evoluir para um modelo sistêmico, que compreenda a inclusão como um processo contínuo. Isso implica não apenas fortalecer e expandir o orçamento da assistência estudantil, mas também promover a coprodução das soluções (Pires; Gomide, 2016). Um Estado com maior capacidade de ação, nesse sentido, é aquele que estabelece canais de participação efetiva para que os próprios estudantes cotistas e seus coletivos possam colaborar no diagnóstico dos problemas e no desenho de programas de apoio que sejam realmente adequados às suas necessidades. Essa abordagem, que valoriza o conhecimento e a experiência dos beneficiários, potencializa a eficácia das intervenções e fortalece a legitimidade da política como um todo (Reis, 2025).

Portanto, a eficácia da política de cotas está intrinsecamente ligada à superação de um modelo de governança fragmentado. O sucesso futuro da Lei nº 12.711/2012 (Brasil, 2012) e de suas futuras revisões depende de uma reorientação estratégica que deixe de enxergar o acesso como um fim em si mesmo e passe a tratá-lo como o primeiro passo de uma trajetória que requer suporte contínuo. A consolidação da política exige, assim, uma capacidade estatal robusta, que não apenas abra as portas da universidade, mas que também forneça as ferramentas e o amparo necessários para que os estudantes possam, de fato, utilizá-los e concluir sua formação, transformando o potencial de inclusão em uma realidade de sucesso acadêmico e profissional.

Síntese dos Desafios e Oportunidades da Governança da Política de Cotas

A discussão precedente, organizada em torno dos pilares da governança pública, permite traçar um panorama integrado dos principais desafios e oportunidades na gestão da

política de cotas no Brasil. O achado central da análise é que as dificuldades enfrentadas não são problemas isolados, mas sintomas de uma governança fragmentada, na qual as falhas em um pilar geram consequências diretas e amplificadas sobre os demais. A política frequentemente opera de forma desarticulada, com mecanismos de controle de acesso que não se comunicam com os sistemas de monitoramento da permanência, e com políticas de assistência estudantil que não são concebidas como parte integrante da ação afirmativa.

A análise demonstra que a fragilidade na transparência sobre os dados de evasão e permanência é o ponto de partida dessa cadeia de desafios. A carência de dados públicos e sistemáticos sobre a trajetória dos estudantes após o ingresso, criticada por diversas análises e formalmente apontada pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022), transforma o percurso acadêmico dos cotistas em uma "caixa-preta" (Atvars et al., 2024). Essa opacidade não é apenas uma falha informacional; ela representa um obstáculo fundamental que impede o funcionamento de outros mecanismos de boa governança.

Este déficit de transparência impacta diretamente a capacidade de *accountability* dos gestores. Sem indicadores claros e públicos sobre o sucesso da política para além do acesso, torna-se impossível cobrar dos gestores, como o Ministério da Educação e as reitorias, a responsabilidade pelos resultados de longo prazo, como as taxas de diplomação. A *accountability* fica, assim, restrita ao controle de processos de ingresso, como a apuração de fraudes nas comissões de heteroidentificação, enquanto a responsabilidade pela eficácia final da política se dilui. Essa ausência de dados também limita a participação qualificada da sociedade civil; movimentos sociais e coletivos estudantis, que foram cruciais para pressionar por maior controle no acesso (Santos et al., 2023), encontram dificuldades para propor soluções e cobrar melhorias nas políticas de permanência por não disporem de um diagnóstico oficial e detalhado dos problemas.

Em última instância, essa cascata de falhas de governança compromete a eficácia da política. Uma política pública não pode ser plenamente eficaz se não é transparente sobre seus resultados, se não responsabiliza seus gestores por eles e se não incorpora a participação de seus beneficiários no seu aprimoramento contínuo. A desarticulação crônica entre a política de cotas e o PNAES (Pereira, 2023; Silva et al., 2023) é o sintoma mais evidente dessa governança sistemicamente falha. A ineficácia na garantia da permanência não é, portanto, um problema isolado de orçamento, mas o resultado final de uma estrutura de governança que não consegue gerar informações, atribuir responsabilidades e dialogar com a sociedade para construir soluções integrais.

Em perspectiva, a governança da política de cotas no Brasil encontra-se em um estágio de transição, tendo evoluído de um simples mandato legal para um ecossistema complexo de controle e participação social. Os desafios de fragmentação, opacidade de resultados, informalidade da participação e desarticulação com as políticas de permanência são significativos. O Quadro 1 sintetiza essa dualidade, sistematizando os principais achados da literatura para cada pilar da governança e contrapondo os desafios correntes às oportunidades de aprimoramento.

O amadurecimento institucional observado com as comissões de heteroidentificação mostra que é possível, a partir das tensões e pressões, gerar inovações de gestão. O próximo passo para a consolidação da política é aplicar esse aprendizado de forma sistêmica, compreendendo que ações para fortalecer a transparência dos resultados são, ao mesmo tempo, ações que potencializam a *accountability*, qualificam a participação e, conseqüentemente, constroem o caminho para uma eficácia plena e sustentável.

Quadro 1. Síntese Analítica dos Desafios e Oportunidades da Governança da Política de Cotas.

Pilar da Governança	Desafios identificados na literatura	Oportunidades de aprimoramento
Transparência	Opacidade inicial e falta de padronização nos critérios de heteroidentificação (Cavalcante, 2022; Lima et al., 2023). Ausência de publicidade de dados sobre a trajetória dos estudantes (permanência, evasão), configurando uma "caixa-preta" nos resultados (Atvars et al., 2024; Pereira, 2023; Santos, 2020).	Padronizar nacionalmente os procedimentos de heteroidentificação com base em diretrizes claras (Bueno; Batista, 2020). Criar painéis de dados públicos para o monitoramento transparente do percurso acadêmico (Brasil, 2022).
Accountability	Resistência institucional inicial à criação de mecanismos de verificação (Santos et al., 2023). Alta judicialização das decisões das comissões (Bueno; Batista, 2020). Ausência de responsabilização formal dos gestores federais pelo monitoramento deficiente (Brasil, 2022; Espíndola, 2022).	Fortalecer e legitimar as comissões como instâncias de controle técnico e autônomo (Jeffrey, 2023; Gesser et al., 2022). Utilizar auditorias e recomendações de órgãos de controle para induzir a responsabilidade dos gestores (Silva; Hora; Silveira, 2025).
Participação	Caráter predominantemente reativo da participação social, que atua com mais força na denúncia de falhas (Santos et al., 2023). Canais de participação muitas vezes informais e não institucionalizados ("vigilância social") (Reis, 2025).	Institucionalizar canais formais de participação, como conselhos e fóruns, para a coprodução e avaliação da política (Pires; Gomide, 2016). Incluir representantes de movimentos sociais e NEABIs no desenho das políticas de permanência (Bastos; Schwarzkopf, 2020).
Eficácia	Desarticulação crônica entre a política de acesso (cotas) e a de permanência (assistência estudantil) (Pereira, 2023; Silva et al., 2023). Baixa capacidade estatal (orçamentária e administrativa) para garantir o suporte necessário à permanência (Espíndola, 2022).	<ul style="list-style-type: none"> Integrar o planejamento e o orçamento do PNAES à política de cotas, tratando-os como componentes de um mesmo sistema (Brasil, 2022; Espíndola, 2022; Pereira, 2023). Desenvolver e monitorar indicadores de eficácia que meçam a taxa de diplomação, e não apenas de ingresso (Atvars et al., 2024; Santos, 2020).

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar como os princípios e mecanismos da governança pública influenciam a implementação, a eficácia e a transparência das políticas de cotas no Brasil. Os resultados mostram que a governança da Lei nº 12.711/2012 se encontra em um estágio de transição, marcado por dualidade. Por um lado, houve um inegável amadurecimento institucional, impulsionado pela participação social, que resultou em mecanismos de *accountability* mais robustos para o controle do acesso, como as comissões de heteroidentificação. Por outro, o achado central deste estudo é que a política ainda padece de uma governança fragmentada, na qual a gestão do ingresso opera de forma desarticulada do acompanhamento da permanência e da avaliação de resultados, comprometendo a eficácia de longo prazo da ação afirmativa. A ausência de um sistema integrado de monitoramento e a dissociação crônica com as políticas de assistência estudantil emergem, portanto, como os principais desafios de governança a serem superados.

A aplicação dos pilares da transparência, *accountability*, participação e eficácia como lentes analíticas mostrou-se fundamental para desvelar a complexidade do fenômeno. A análise revelou que os maiores obstáculos à consolidação da política de cotas não são de natureza puramente técnica ou orçamentária, mas sim fundamentalmente de governança. A falta de transparência sobre os dados de evasão, a frágil responsabilização dos gestores pelos resultados da permanência e a dificuldade em institucionalizar a participação social proativamente demonstram que a efetividade da política está diretamente condicionada à qualidade de seus arranjos de gestão. Diante disso, conclui-se que o fortalecimento e a sustentabilidade das cotas dependem da transição de um modelo de governança reativo e compartimentado para um modelo sistêmico, participativo e adaptativo, no qual o monitoramento de resultados gere aprendizado contínuo e a coprodução de soluções com a sociedade civil seja a regra, e não a exceção.

É imperativo, contudo, reconhecer as limitações deste estudo. Sua natureza, baseada em uma revisão de literatura e análise documental, oferece uma visão panorâmica e consolidada da produção científica, mas não captura a granularidade e as nuances da implementação "no chão" das universidades. A ausência de dados primários, como entrevistas com gestores, membros de comissões de heteroidentificação ou estudantes cotistas, impede uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas de poder, dos conflitos e das inovações cotidianas que moldam a governança da política. Ademais, o foco recaiu majoritariamente sobre as universidades federais, em virtude do escopo da Lei nº 12.711/2012 e da literatura disponível, deixando de explorar as particularidades da governança de ações afirmativas em instituições estaduais ou municipais, que podem apresentar desafios e soluções distintas.

Por fim, os achados e as limitações deste trabalho apontam para uma rica agenda de pesquisa futura. Sugere-se a realização de estudos de caso comparativos entre diferentes universidades federais, buscando identificar quais fatores institucionais explicam o sucesso de determinados modelos de governança em detrimento de outros. São igualmente urgentes estudos longitudinais que acompanhem a trajetória profissional e acadêmica dos egressos cotistas, a fim de mensurar o impacto de longo prazo da política e sua contribuição para a redução das desigualdades no mercado de trabalho. Adicionalmente, pesquisas de avaliação de impacto sobre programas específicos de apoio à permanência são cruciais para fornecer evidências sobre quais intervenções são mais custo-efetivas. Investigar como a governança se manifesta não apenas na implementação, mas no próprio processo de revisão da Lei de Cotas,

constitui outro caminho investigativo promissor e de grande relevância para o futuro das ações afirmativas no Brasil.

Referências

ARAÚJO, Lidiane. A utilização do critério exclusivamente fenotípico para a heteroidentificação. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, n. 21, 2021.

ATVARS, Teresa Cristina, et al. O sistema de cotas na universidade pública: acesso e permanência em questão. Poiesis, v. 25, n. 45, p. 19-35, 2024.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASTOS, José; SCHWARZKOPF, Bárbara. Ações afirmativas na pós-graduação: a experiência da UFPel. Debates em Educação, v. 12, n. 28, p. 648-671, 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

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. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.376/2022 – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BUENO, Winnie; BATISTA, Néli. Judicialização das comissões de heteroidentificação: entre o racismo e a busca por direitos. Revista Direito e Práxis, v. 11, n. 3, p. 1827-1850, 2020.

CAVALCANTE, Igor. A importância da padronização dos editais nos procedimentos de heteroidentificação. Revista da AGU, v. 21, n. 63, p. 119-140, 2022.

DENTZ, Gisele. O fenótipo como critério de heteroidentificação no sistema de cotas raciais. Cadernos de Gênero e Diversidade, v. 7, n. 1, p. 149-168, 2021.

ESPÍNOLA, Jhonatan. Ações afirmativas no ensino superior: uma análise dos 10 anos da Lei de Cotas. 2022. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

GESSER, Marivete, et al. Comissões de heteroidentificação e a consolidação das cotas raciais. Educação & Sociedade, v. 43, e258054, 2022.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Instrumentos de governança para o desenvolvimento nacional. Brasília, DF: Ipea, 2014.

JEFFREY, Diogo. As comissões de heteroidentificação e os desafios da universidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 272-288, 2023.

LIMA, Ana Flávia, et al. A atuação do MPF na implementação das comissões de heteroidentificação em Instituições Federais de Ensino Superior. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 89, p. 15-42, 2023.

PEREIRA, Ana. Políticas de permanência e a efetividade das ações afirmativas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 31, n. 12, 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Coprodução de serviços públicos. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Políticas públicas e desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2016.

REIS, Lucas. A vigilância social como mecanismo de controle da política de cotas. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 1, p. 122-140, 2025.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Danilo. Para além do acesso: acompanhamento da trajetória de estudantes cotistas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 28, n. 108, p. 674-695, 2020.

SANTOS, Veridiana, et al. O papel dos movimentos negros na fiscalização das políticas de cotas. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN)*, v. 15, n. 41, p. 250-272, 2023.

SILVA, Thais da; HORA, Dinair Leal da; SILVVA, Maria do Socorro Silva da. A accountability nas universidades federais por meio das auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União. *Revista Aracê, São José dos Pinhais*, v. 7, n. 2, p. 6500-6516, 2025. DOI: 10.56238/arev7n2-117.

SILVA, Maria, et al. Evasão de estudantes cotistas: um estudo de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 53, e09587, 2023.

TEIXEIRA, Marco; GOMES, Ricardo. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do TCU*, n. 141, p. 29-45, jan./abr. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Reimagining our futures together: a new social contract for education. Paris: UNESCO, 2022.

ZANELLA, Liane Cleide. Metodologia de pesquisa. 1. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

Conflito de Interesses: os autores declaram não existirem conflitos de interesse.

Financiamento: não se aplica.

Contribuições dos Autores

Breno Valadares de Abreu: Conceituação; Investigação; Metodologia; Redação – Rascunho Original; Redação – Revisão e Edição.

Luzinete do Nascimento Primo: Conceituação; Investigação; Metodologia; Redação – Rascunho Original; Redação – Revisão e Edição.

Daniela de Castro Melo: Conceituação; Supervisão; Metodologia; Redação – Rascunho Original; Redação – Revisão e Edição.

Luan Augusto Alves Garcia: Redação – Revisão e Edição.