

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FERNANDA CRISTINA CAMILLO

**AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO
RIO GRANDE DO SUL:** verificação da autodeclaração como instrumento de
monitoramento da política pública de cotas raciais

Porto Alegre

2023

FERNANDA CRISTINA CAMILLO

AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL: verificação da autodeclaração como instrumento de monitoramento da política pública de cotas raciais

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Orientador: Professor Dr. Christian Jecov Schallenmüller.

Porto Alegre
2023

CIP - Catalogação na Publicação

Camillo, Fernanda Cristina

As Comissões de Heteroidentificação nos Institutos Federais do Rio Grande do Sul: verificação da autodeclaração como instrumento de monitoramento da política pública de cotas raciais / Fernanda Cristina Camillo. -- 2023.

148 f.

Orientador: Christian Jecov Schallenmüller.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Autodeclaração. 2. Burocracia de nível de rua. 3. Monitoramento de políticas públicas. 4. Cotas raciais. 5. Heteroidentificação. I. Schallenmüller, Christian Jecov, orient. II. Título.

Fernanda Cristina Camillo

AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL: verificação da autodeclaração como instrumento de monitoramento da política pública de cotas raciais

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Professor Dr. Christian Jecov Schallenmüller.

Aprovada em: Porto Alegre, 3 de novembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller.
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dr.^a Anna Carolina Venturini
Ministério da Igualdade Racial (MIR)

Prof.^a Dr.^a Luciana Garcia de Mello
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Sérgio Simoni Júnior
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Pela paciência, apoio incondicional e compreensão, dedico esta dissertação aos meus pais Lenita e Vergílio, para minha irmã Andréia, meu sobrinho Eduardo, minha namorada Betina e para minhas colegas e amigas Helena, Michele e Naiara. Dedico também ao meu orientador prof. Dr. Christian, como agradecimento pelo tempo, apoio e tranquilidade dedicados durante o caminhar desta pesquisa.

RESUMO

Considerando o monitoramento de uma política pública como etapa fundamental para garantia de sua eficácia, eficiência e efetividade, este trabalho tem por objetivo compreender de forma comparativa a estrutura, o *modus operandi* e as percepções dos atores que permeiam a implementação e a execução dos procedimentos de heteroidentificação nos Institutos Federais do Rio Grande do Sul. Neste estudo, consideramos a premissa de que a dinâmica de interação e atuação dos diversos atores, seus valores, crenças e grau de discricionariedade são capazes de influenciar o desenho e o resultado de uma política. Nesse sentido, além de considerarmos o aparato técnico-administrativo e normativo, buscamos, a partir de uma abordagem *bottom-up*, analisar a implementação dos procedimentos a partir dos burocratas e agentes externos que compõem as comissões dessas instituições. Para alcançar os objetivos propostos, realizamos um estudo de caso qualitativo que envolveu entrevistas com membros das comissões, coleta de documentos institucionais e questionário aplicado a candidatos submetidos à verificação de suas autodeclarações. O resultado das análises realizadas comprovou a interferência principalmente dos burocratas de rua, no formato de condução dos procedimentos de heteroidentificação. Por lidarem com a prática e pela proximidade com os candidatos, os membros das comissões se deparam com questões particulares que as normativas por vezes ainda não preveem. A partir de seus atos de discricionariedades, esses atores promovem mudanças, que concluímos como positivas aos propósitos do monitoramento das cotas raciais nos institutos federais estudados. Em suma, foi possível observar que essas interferências produzem pequenas variações no *modus operandi* das comissões de cada um dos institutos analisados que podem ser percebidas desde a etapa de debate e organização iniciais, na construção e aplicação dos roteiros de atuação das comissões, até a etapa final de avaliação.

Palavras-chave: Autodeclaração. Burocracia de nível de rua. Cotas Raciais. Heteroidentificação. Monitoramento de políticas públicas.

ABSTRACT

Considering the monitoring of a public policy as a fundamental step to ensure its effectiveness, efficiency, and impact, this work aims to comprehensively understand the structure, modus operandi, and perceptions of the actors involved in the implementation and execution of heteroidentification procedures in the Federal Institutes of Rio Grande do Sul, Brazil. In this study, we consider the premise that the dynamics of interaction and the actions of various actors, their values, beliefs, and degree of discretion, can influence the design and outcome of a policy. In this sense, in addition to considering the technical-administrative and normative apparatus, we seek, through a bottom-up approach, to analyze the implementation of procedures from the perspective of bureaucrats and external agents who make up the committees of these institutions. To achieve the proposed objectives, we conducted a qualitative case study that involved interviews with committee members, collection of institutional documents, and a questionnaire applied to candidates undergoing verification of their self-declarations. The results of the analyses demonstrated the interference primarily of street-level bureaucrats in shaping the heteroidentification procedures. Dealing with practical aspects and being close to the candidates, committee members encounter specific issues that regulations sometimes do not anticipate. Through their acts of discretion, these actors bring about changes that we conclude are beneficial to the purposes of monitoring racial quotas in the studied federal institutes. In summary, it was possible to observe that these interferences result in small variations in the modus operandi of the committees of each of the analyzed institutes, which can be noticed from the initial stage of debate and organization, in the construction and application of the committees' action scripts, to the final evaluation stage.

Keywords: Self-declaration. Street-level Bureaucrats. Racial Quotas. Heteroidentification. Monitoring of public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1- Categorias de atores nos IFs do RS	34
Figura 2 - Institutos Federais de Educação	65
Figura 3 - Etapas do processo de entrevista	68
Figura 4 - Etapas do processo de aplicação do questionário	70
Figura 5 - Inter Relação entre atores.....	97
Figura 6 – Nuvem de palavras	111

GRÁFICOS

Gráfico 1- Comparativo de produções na área étnico-racial entre IF e UF	17
Gráfico 2- Estudantes do ensino superior por grupo racial	55
Gráfico 3 - Percentuais de IFES que adotam a heteroidentificação nos processos seletivos de estudantes	73
Gráfico 4 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFSul	94
Gráfico 5 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFSul	94
Gráfico 6 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFRS.....	95
Gráfico 7 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFRS	95
Gráfico 8 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFFar	96
Gráfico 9 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFFar	96
Gráfico 10 - No edital, constava que você deveria passar por uma comissão de verificação caso você se autodeclarasse preto (a) ou pardo (a)?	112
Gráfico 11 - Ao ler o edital, você compreendeu como se daria o trabalho destas comissões?	112
Gráfico 12 - O que você sentiu durante o procedimento?.....	113
Gráfico 13 - Você concorda com os critérios (cor da pele, cabelo, traços do rosto) utilizados para verificar o direito à cota racial?.....	114
Gráfico 14 - Você concorda com a criação deste procedimento como ferramenta de controle para reduzir as fraudes no uso das cotas raciais?	114

QUADROS

Quadro 1- Gerações do estudo sobre implementação de políticas públicas.....	25
Quadro 2 - Sujeitos da pesquisa	66
Quadro 3 - Quadro resumo do percurso metodológico	71
Quadro 4 - Marco legal dos procedimentos de verificação das autodeclarações	75
Quadro 5 - Normatização das comissões de heteroidentificação no IFSul	80
Quadro 6 - Seleção de membros para as comissões de heteroidentificação.....	86
Quadro 7 - Roteiro de atuação das comissões de heteroidentificação	99

Sumário

Sumário	9
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Justificativa e problematização do objeto de pesquisa.....	11
1.1.1 O Estado da questão nos estudos sobre as comissões de heteroidentificação	15
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS GERAIS	21
2.1 Teorias da Implementação	24
2.2 Atores.....	29
3 AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS: conceitos e percursos históricos, sociais e jurídicos	37
3.1 História das ações afirmativas no Brasil e no mundo.....	42
3.2 Cotas raciais e autodeclaração: o papel das comissões de heteroidentificação	53
4 AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL	63
4.1 Caracterização do objeto de estudo e dos sujeitos da pesquisa.....	63
4.2 Procedimentos de coleta de dados	66
4.3 Organização e análise de dados	70
4.4 Questões éticas da pesquisa	71
4.5 A implementação: o processo de institucionalização e normatização dos procedimentos de heteroidentificação	72
4.6 A estrutura: os atores, o perfil e o aparato técnico-administrativo das comissões de heteroidentificação	85
4.7 O <i>modus operandi</i> : a atuação dos atores, metodologia e percepções.....	96
4.7.1 O papel educativo das comissões	107
4.8 O ponto de vista dos candidatos	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICE A	137
APÊNDICE B	139
APÊNDICE C	141
APÊNDICE D	148

1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa abordamos a ação afirmativa de cotas raciais nos processos seletivos dos Institutos Federais de Educação do Rio Grande do Sul a partir de seu mecanismo de monitoramento - as comissões de heteroidentificação. Buscamos apresentar e analisar as questões motivadoras da implementação, os principais pontos que permearam e ainda permeiam as arenas de debate desse mecanismo e as metodologias dos procedimentos. Para além do aparato técnico-administrativo das instituições, esse estudo se desenvolveu também a partir das ações e discursos dos burocratas, dos membros da sociedade civil e dos candidatos envolvidos no processo.

No contexto histórico e político da implementação das ações afirmativas de cotas raciais nas instituições de ensino, visualiza-se, já no seu advento, casos de denúncias de candidatos fenotipicamente brancos que ingressaram em processos seletivos autodeclarando-se pretos ou pardos e ocupando vagas daqueles que seriam os verdadeiros sujeitos de direito da política em questão. Uma rápida pesquisa no Google com a frase “fraudes nas autodeclarações” e poderemos nos deparar com chamadas de notícias relatando esse tipo de denúncia: “UFRJ avalia 230 denúncias de alunos por fraude na lei de cotas” (DAL PIVA, VIDON, 2019); “UFRGS chama para verificação 334 suspeitos de fraudar cotas raciais” (MELO, 2017); “UFPEL investiga 27 alunos por fraudes em cotas para curso de medicina” (MARQUES, 2016); “Denúncias de fraudes em cotas raciais levaram a 163 expulsões em universidades federais” (MOREIRA, 2020); “UnB investiga fraude de 100 estudantes no sistema de cotas”.

A constatação dessas fraudes trouxe logo um desafio para a política de cotas e apontou para a necessidade de uma ferramenta de controle no seu processo de implementação. É neste contexto que se iniciam os primeiros debates e movimentos para criação de procedimentos responsáveis por averiguar essas denúncias a partir da validação das autodeclarações étnico-raciais, a fim de garantir a efetividade da política pública de cotas raciais.

Por pressão de estudantes, servidores e principalmente do movimento negro, a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) protagonizaram os primeiros procedimentos de verificação das autodeclarações entre os anos de 2004 e 2012 (DAFLON, FERREZ JR., CAMPOS, 2013). Pouco a pouco, outras instituições de ensino

superior foram adotando e aperfeiçoando as metodologias dos procedimentos, primeiramente para apurar denúncias e atualmente como procedimento complementar aos processos seletivos.

A criação destes procedimentos suscitou novos debates para a política de cotas tanto do ponto de vista jurídico-constitucional quanto do ponto de vista social. Com o advento das redes sociais, argumentos contrários e favoráveis passaram a se confrontar nas opiniões públicas e tomaram cunho ideológico e político-partidário.

No decorrer desta pesquisa, foi possível identificar a presença de grande parte dos mesmos atores, que no início do século XXI estiveram à frente das discussões sobre a implementação das cotas raciais. Do mesmo modo, identificamos “antigos” argumentos que ressurgiram e se somaram aos novos no debate sobre a prática de verificação das autodeclarações. O *corpus* bibliográfico deste estudo abrange e analisa alguns desses argumentos, tais como: “a miscigenação brasileira dificulta a definição de quem é preto ou pardo”; “não há critérios legais para definições étnico-raciais”; “as comissões infringem o direito individual de autodeclaração”; “as comissões constroem o candidato e constituem um tribunal racial”; entre outros.

A crítica mais emblemática relacionada à verificação das autodeclarações foi incorporada em 2009 pelo partido Democrata, por meio de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), quando as bancas instauradas pela UnB para verificar as denúncias de fraudes foram descritas como “tribunal racial” e acusadas de não apresentarem critérios para classificar os candidatos como negros ou não. Contudo, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 (ADC), sobre a chamada Lei de Cotas para concursos públicos, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade das comissões de heteroidentificação como garantia de efetividade da política.

Comprovada a necessidade e constitucionalidade do papel fiscalizador do Estado na política pública de cotas raciais, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) publicou a Portaria regulamentadora N° 4, de 6 de abril de 2018¹ (BRASIL, 2018), instituindo e padronizando os trabalhos das bancas responsáveis pela verificação das autodeclarações dos candidatos ou comissões de heteroidentificação de todo o país.

¹ Na época de finalização desta pesquisa, esta Portaria foi revogada e substituída pela Instrução Normativa MGI N° 23, de 25 de julho de 2023.

Esta portaria, embora tenha tratado de legislar para os concursos públicos, pela ausência de uma portaria específica do Ministério da Educação (MEC), normatiza também os procedimentos das Instituições de Ensino Superior (IES), leia-se universidades e institutos federais.

1.1 Justificativa e problematização do objeto de pesquisa

A política de cotas raciais foi selecionada primeiramente pela sua importância e contribuição para a inclusão e aumento no percentual de negros² no acesso aos espaços educacionais e também pela rica narrativa que perpassa todas as etapas da sua implementação. Por sua vez, as comissões de heteroidentificação foram selecionadas como recorte para esta análise por perceber-se uma carência de estudos com abordagens mais focadas nessas comissões, em especial daquelas que atuam nos institutos federais de educação, não só como mecanismos de monitoramento e de garantia de acesso justo, mas também como espaços de ações de representatividade e discricionariedade dos atores envolvidos no processo.

Desde sua inserção nas agendas públicas até sua efetiva implementação, a política de cotas é permeada por um conjunto de eventos e atores que aos poucos e de forma complementar influenciaram e deverão continuar influenciando no seu desenho e apontando caminhos de aprimoramento. A literatura sobre a temática de implementação das políticas públicas tem constatado a complexidade existente entre os processos de tomada de decisão, formulação e a implementação de fato de uma política. É legítimo deduzir que esses processos não seguem uma sequência perfeita e linear, pelo contrário, a multiplicidade de atores e interesses envolvidos e a imprevisibilidade de qualquer implementação são capazes de interferir e transformar os resultados e o próprio desenho da política.

Para Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101), o campo de pesquisa relacionado à implementação de políticas públicas “está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras.” Neste sentido, os autores propõem

² Conforme convenção do IBGE, no Brasil, negro é quem se autodeclara preto ou pardo, pois a população negra é o somatório de pretos e pardos (OLIVEIRA, 2004, p.60).

uma abordagem que contemple a interação entre a estrutura normativa de uma política e os atores implementadores, de modo a enfatizar os elementos cognitivos e ideológicos envolvidos no processo.

Nesse contexto, Arretche (2001) chama atenção dos analistas sobre a necessidade de se considerar, nos estudos de monitoramento ou avaliação, as distâncias existentes entre o desenho inicial da implementação de uma política pública e as transformações que ocorrem ao longo deste processo. Para Arretche (2001), os implementadores também devem ser investigados na etapa de monitoramento, pois são eles que de fato fazem a política e, quando detentores de autonomia decisória, podem alterar o desenho criando lacunas entre objetivos e execução da política ou identificando pontos de melhorias.

Lotta (2010, p.14), por sua vez, identifica uma lacuna na literatura sobre implementação de políticas públicas que valorize “os vários olhares, fatores, valores, referenciais e questões envolvidas na prática.” Segundo a autora, essa lacuna é ainda maior com relação ao foco nos implementadores de nível de rua “e sobre sua discricionariedade, considerando a forma como constroem suas ações, os processos de interação e que fatores influenciam isso.”

Nossa pesquisa norteou-se pela premissa de que uma política pública, em cada uma de suas etapas, é constituída e mediada por atores que, por meio de suas ações e interações, poderão gerar interferência em seu desenho. Na implementação, a atuação desses atores é de fundamental importância para a entrega efetiva do resultado almejado.

Em seus estudos, Lipsky (2019) utiliza a nomenclatura “burocratas de nível de rua” para se referir aos atores que fazem a política, ou seja, os implementadores, ou ainda “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho” (LIPSKY, 2019, p.37). As comissões de heteroidentificação, contudo, também são executadas por atores de médio escalão e por indivíduos da sociedade civil que não estão sob influência de qualquer poder institucional, mas sim por seus valores e vivências.

No conjunto de nuances e atores envolvidos nesta política, as comissões de heteroidentificação se deparam, portanto, com desafios de ordem operacional e de valores, pois lidam com indivíduos muitas vezes já marcados por discriminações e toda uma diversidade de obstáculos enfrentados. Do mesmo modo, é indispensável

que uma política pública tenha mecanismos de monitoramento para garantir sua efetividade e evitar desvios de finalidade.

A Portaria N° 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento (MPOG), que regulamenta os trabalhos dessas comissões, em seu artigo 9º determina que seja utilizado exclusivamente o critério fenotípico do candidato para verificação de sua autodeclaração. A adoção do fenótipo converge com a teoria bastante difundida e replicada entre os intelectuais da temática racial, de que há no Brasil um “preconceito de marca” ou “preconceito de cor” que se manifesta em relação aos traços físicos ou biológicos de um indivíduo, como a cor da pele, formato de nariz e lábios, volume e forma do cabelo. “Assim, no Brasil, a intensidade do preconceito varia em proporção direta aos traços negróides” (NOGUEIRA, 2006 p.296; TELLES, 2012; ALMEIDA, 2019).

Nesse sentido, para que um indivíduo seja considerado sujeito de direito da política de cota racial, o sentimento de identidade não é suficiente, ou seja, ele precisa ser reconhecido como fenotipicamente negro pelos atores que compõem as comissões de heteroidentificação. Como então minimizar os possíveis efeitos negativos do monitoramento de uma ação afirmativa que foi implementada no sentido de promover equiparação e empoderamento para a população negra? Os atores que compõem as comissões de heteroidentificação possuem preparo técnico-operacional para atuar no sentido de cumprir seu papel com eficiência e ao mesmo tempo lidar com implicações de ordem emocional ou identitária do candidato? A passagem pelas bancas é capaz de promover alguma mudança na concepção de identidade por parte do candidato?

Foi a partir dessas indagações que concluímos que é de fundamental relevância para a compreensão do desenho desta etapa da política de cotas raciais que, além do estudo empírico relacionado ao processo operacional e normativo dessas comissões, sejam considerados também os discursos daqueles que estão na linha de frente dos procedimentos, para que contribuam no sentido de fornecer *feedbacks* importantes para o aperfeiçoamento da política.

Esta pesquisa está intimamente relacionada a um interesse pessoal e profissional da pesquisadora, que também ocupa o lugar de destinatária de cotas para pessoas com deficiência e por conseguinte já esteve do outro lado da mesa de uma banca de verificação. Essa vivência permitiu reconhecer algumas falhas metodológicas existentes nesses processos e as questões de valores e até mesmo

emocionais que podem decorrer deles, entretanto, também confirmou a importância desses mecanismos de monitoramento para que os direitos sejam assegurados.

Neste estudo, no entanto, esta pesquisadora se situa no papel de uma mulher branca e integrante da comissão de heteroidentificação do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), onde por muitas vezes se deparou com um sentimento ambíguo de estar exercendo seu papel de contribuir para o cumprimento efetivo de uma política pública e, ao mesmo tempo, sentir desconforto em certas situações visíveis de dúvidas ou constrangimento por parte de candidatos durante a verificação de suas autodeclarações.

Nesse contexto, considerando que a verificação de autodeclarações é um processo relativamente recente nos Institutos Federais (IFs) em relação às universidades federais, bem como os estudos que abordam de alguma maneira a operacionalização desse processo nessas instituições, intenta-se com esta pesquisa encontrar possíveis gargalos passíveis de melhorias ou metodologias exitosas que possam contribuir para uma padronização ou aperfeiçoamento dos trabalhos dessas comissões nas instituições analisadas e em outras instituições. Na medida em que mais estudos como este sejam produzidos, espera-se também contribuir no sentido de incentivar a implementação dessas comissões naquelas instituições que ainda não possuem esta prática.

Posto isso, a questão que norteará esta pesquisa será: como estão estruturados os procedimentos de heteroidentificação enquanto instrumento de monitoramento de ingresso por cotas raciais em cada um dos Institutos Federais do Rio Grande do Sul? A fim de buscar respostas para as questões apresentadas, delinear-se os seguintes objetivos:

Objetivo geral:

Compreender e descrever o *modus operandi* dos atores que permeiam a implementação e a execução dos procedimentos de heteroidentificação enquanto instrumento de monitoramento da política pública de cotas raciais.

Objetivos específicos:

1. Identificar os fatores e tensionamentos que contribuíram para a implementação das comissões.
2. Identificar e analisar comparativamente a metodologia de implementação e execução dos procedimentos de heteroidentificação.
3. Identificar e analisar os discursos e ações dos atores membros das comissões

de heteroidentificação.

4. Identificar e analisar a percepção e os discursos dos candidatos quanto ao procedimento de heteroidentificação.

1.1.1 O Estado da questão nos estudos sobre as comissões de heteroidentificação

A fim de investigar e definir o estado da questão do objeto de estudo desta pesquisa e apreender o conjunto teórico já existente nas produções acadêmicas até aqui, realizou-se um levantamento bibliográfico a partir de bancos de dados e de outras produções da mesma temática. Este levantamento objetivou também delimitar e justificar a contribuição deste estudo no campo de conhecimento das políticas públicas.

A realização deste levantamento baseou-se no ensaio de Nóbrega-Therrien e Therrien (2004, p.9), para os quais o estado da questão configura “o esclarecimento da posição do pesquisador e de seu objeto de estudo na elaboração de um texto narrativo, a concepção de ciência e a sua contribuição epistêmica no campo do conhecimento.”

A finalidade do “estado da questão” é de levar o pesquisador a registrar, a partir de um rigoroso levantamento bibliográfico, como se encontra o tema ou o objeto de sua investigação no estado atual da ciência ao seu alcance. Trata-se do momento por excelência que resulta na definição do objeto específico da investigação, dos objetivos da pesquisa, em suma, da delimitação do problema específico de pesquisa (NOBREGA-THERRIEN; THERRIEN, 2004, p.7).

Para tal, com o intuito de identificar e comparar o andamento da discussão e da produção acadêmica sobre o tema, realizou-se uma pesquisa em acervos digitais sobre a temática das ações afirmativas para a população negra, por meio de inserções de palavras-chave. A fim de contemplar um universo amplo de publicações, foram realizadas consultas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Google Acadêmico.

Como filtros de pesquisa, foram definidos os seguintes critérios:

- período: 2008 até 2022;

- área de conhecimento: ciências humanas, ciências sociais e multidisciplinar;
- Palavras-chave: “ações afirmativas raciais”, “cotas raciais”, “heteroidentificação” e “autodeclaração racial”.

O período iniciou-se em 2008 para contemplar o ano de criação e institucionalização dos Institutos Federais de Educação, já as palavras-chave foram definidas de modo a abranger todos os possíveis estudos referentes às ações afirmativas de cunho racial que possam ter abordado em algum nível a temática das autodeclarações raciais ou as comissões de heteroidentificação propriamente ditas.

Convém, antes de mais nada, esclarecer de maneira sucinta que o termo “heteroidentificação” é relativamente novo na bibliografia relacionada aos mecanismos de controle das ações afirmativas raciais. Este termo passou a ser utilizado como referência às já conhecidas bancas de verificação, aferição ou validação das autodeclarações raciais, a partir da publicação da Portaria N° 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

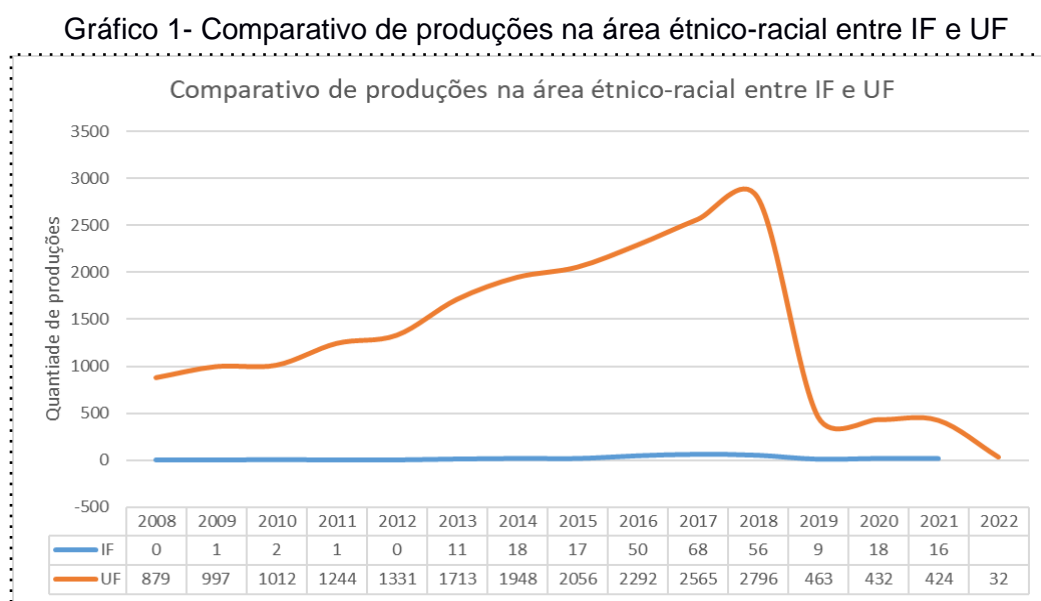
Substituindo a Orientação Normativa n. 03, de 1º de agosto de 2016, do MPOG, que até então utilizava o termo “bancas de aferição da veracidade da autodeclaração”, a Portaria n. 4 regulamentou o procedimento, definindo o trabalho, a composição e os critérios a serem utilizados pelas agora denominadas “comissões de heteroidentificação” para a validação das autodeclarações de candidatos inscritos em concursos públicos federais. Por este motivo, para este levantamento foram considerados também os resultados obtidos com as palavras-chave “aferição” e “validação”.

O termo heteroidentificação é a junção da palavra hétero = outro e identificação, ou seja, identificação pelo outro ou pelos outros. Assim, este procedimento é o processo em que outras pessoas (devidamente capacitadas para a tarefa e conhecedoras das formas como racismo ocorre no Brasil) confirmarão ou não se a/o candidata/o é identificada como pertencente ao grupo étnico em que se autodeclarou (UFSB, 2021).

A pesquisa na plataforma CAPES buscou identificar o número de teses e dissertações realizadas por universidades federais (UFs) e por institutos federais (IFs) separadamente. A busca realizada no Google Acadêmico por meio da ferramenta de “pesquisa avançada” não permitiu filtragem separada para UFs e IFs, mas seguiu os demais critérios utilizados na plataforma CAPES, porém contemplando um universo de artigos e revistas.

O procedimento metodológico para a pesquisa na plataforma CAPES seguiu os seguintes passos: primeiramente inseriu-se um termo de cada vez (palavra-chave) no campo de busca; em seguida refinaram-se os resultados nos filtros “Ano”, “Grande Área de Conhecimento” e “Instituição”, seguindo os critérios descritos acima. Posteriormente fez-se uma análise dos títulos e dos resumos de maneira a identificar as principais temáticas e abordagens das produções.

Quantitativamente, como já era esperado, o resultado das produções acadêmicas sobre temáticas raciais contempla em um percentual muito superior as universidades federais, dado o fato de que os institutos federais só foram criados no ano de 2008. Conforme o Gráfico 1 abaixo, as produções acadêmicas sobre a temática das ações afirmativas raciais, em ambas as instituições, apresentaram uma expansão, com seus ápices entre os anos 2017 e 2018.



Fonte: elaborado pela autora a partir de pesquisa no portal da CAPES e Google acadêmico (2022).

A busca pelas palavras “ações afirmativas raciais” na plataforma CAPES resultou em 267 dissertações produzidas por institutos federais e 15.692 dissertações e 4.492 teses produzidas por universidades federais. Em sua totalidade, os estudos realizados por universidades versaram sobre elas mesmas. Alguns estudos realizados por institutos federais tiveram universidades como objeto de estudo, mas a grande maioria também abordou os próprios IFs.

Do total global de produções, no entanto, apenas 1.094 fazem algum tipo de referência aos processos de verificação de autodeclarações raciais. Desse total, as

comissões de heteroidentificação foram objeto central de 15 estudos (11 dissertações e 4 teses), entre os anos de entre 2019 e 2021, todos produzidos por e sobre universidades.

Para a busca no Google *Scholar* utilizou-se da seguinte metodologia: na pesquisa avançada foram inseridas as palavras-chave na linha “com a frase exata” e “com todas as palavras”, na linha “com data” colocamos os anos de 2008 até 2022. A busca foi feita em duas etapas: primeiro fez-se uma pesquisa com as palavras-chave em qualquer lugar do artigo, depois a pesquisa foi repetida com os mesmos critérios, mas buscando as palavras-chave no título do artigo. Novamente procedeu-se às análises dos títulos e dos resumos dos artigos buscando identificar as temáticas e abordagens mais utilizadas.

A análise dos resultados demonstrou uma prevalência das cotas raciais como temática central dos artigos publicados até a data da pesquisa, tanto na busca pela palavra nos títulos ou em qualquer lugar do artigo. No total de 99 artigos encontrados que abordam de alguma maneira esta temática, apenas um deles foi produzido por um instituto federal. Os demais artigos foram produzidos por universidades federais, estaduais e privadas que versaram sobre as cotas no ensino superior, com exceção de 11 artigos que discorreram sobre as cotas nos concursos federais para docentes.

A análise dos resultados de artigos que abordaram mais especificamente as comissões de validação de autodeclaração racial ou heteroidentificação demonstrou novamente a predominância de produções por e sobre universidades federais. Dentre os 21 artigos que tiveram como objeto principal de estudo as comissões de heteroidentificação ou a validação de autodeclaração racial, 14 deles foram produzidos por e sobre universidades federais e um por uma universidade estadual. Outros 5 artigos foram produzidos por instituições de direito com argumentos relacionados a questões jurídicas, constitucionais e de eficácia das comissões. A Tabela 1 abaixo apresenta o quantitativo de produções por palavras-chave em cada uma das plataformas pesquisadas.

Tabela 1- Quantitativo de produções na temática étnico-racial IF e UF

PLATAFORMA				
Palavras-chaves	CAPES		Google scholar*	
	Institutos	Universidades	No título	Em qualquer lugar
ações afirmativas raciais	267	20184	13	579
cotas raciais	34	2528	597	10600
heteroidentificação	0	18	107	982
autodeclaração racial	0	48	10	496

* número aproximado

Fonte: elaborado pela autora a partir de pesquisa no portal da CAPES e Google acadêmico (2022).

Com o reduzido número de dissertações encontradas no banco de teses e dissertações da CAPES em que as comissões de heteroidentificação foram o principal objeto de estudo, foi possível analisar o conteúdo e observar os principais eixos de abordagens. As produções podem ser divididas em três eixos: (1) análise de implementação das comissões de heteroidentificação em universidades (n=8); (2) colorismo e identidade (n=2); (3) análise jurídica dos procedimentos de verificação de autodeclarações (n=1). De modo geral, todas as pesquisas realizaram estudo de caso em universidades, com coleta de dados a partir de análise documental, aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas.

Figueiredo (2020) igualmente realizou levantamento do estado da questão para um estudo sobre as comissões de heteroidentificação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O autor identificou uma “predominância de produções relacionadas ao ingresso e à permanência dos (as) estudantes cotistas” (FIGUEIREDO, 2020, p.40). Ao delimitar o levantamento com o descritor “heteroidentificação”, a pesquisa apontou para dois grupos de abordagem:

No entanto, o reduzido quantitativo dessas produções nos permitiu proceder com a leitura integral dos textos. Assim, mesmo alterando o fluxo proposto inicialmente, ao incluirmos essa etapa foi possível concluirmos que essas produções ou tratam da efetividade dos sistemas de reserva de vagas ou têm conteúdo crítico em relação aos regimentos legais (aspectos jurídico-normativos) que norteiam as políticas afirmativas brasileiras, em especial as de cunho étnico-racial adotadas no âmbito do ensino superior (FIGUEIREDO, 2020, p.39).

Em síntese, os levantamentos realizados em produções acadêmicas apontaram para uma relativa escassez de estudos voltados a abordar as especificidades que envolvem os processos de monitoramento das políticas de cotas raciais no âmbito dos Institutos Federais de Educação (IFs), já que nem mesmo a própria lei que instituiu a reserva de cotas prevê algum tipo de fiscalização. O levantamento também apontou a importância de pensar a etapa de verificação de autodeclarações como um instrumento que, mais do que atuar no sentido legítimo de reduzir as fraudes, ocupa um lugar de narrativas pessoais, de tensionamentos de ideias, valores ou identitário tanto para os membros das bancas quanto para os candidatos avaliados.

Além deste capítulo introdutório, a estrutura proposta para esta pesquisa prevê outros 4 capítulos: o segundo tratará uma aproximação com as teorias do campo das políticas públicas relacionadas aos processos e atores de implementação e monitoramento de políticas públicas. O terceiro capítulo iniciará com uma revisão bibliográfica sobre conceitos e abordagens das ações afirmativas, seu surgimento no Brasil e no mundo e os principais discursos que as envolvem. Em seguida, este capítulo abordará o papel das comissões de heteroidentificação no contexto da ação afirmativa de cotas raciais e das autodeclarações.

No quarto capítulo será apresentada a metodologia utilizada para os estudos de caso, o universo empírico, os sujeitos da pesquisa, instrumentos de coleta de dados e modelo de análise. O quinto capítulo apresentará os dados obtidos e as análises dos resultados discutidos à luz da literatura. Serão relatados o contexto histórico, o plano e o aparato administrativo utilizados para implementação das comissões de heteroidentificação em cada um dos três Institutos Federais do Rio Grande do Sul, bem como os discursos e as percepções dos atores envolvidos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS GERAIS

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos da área de política pública que se relacionam com o tema da pesquisa. Objetiva-se trazer ao leitor uma melhor compreensão do termo “política pública”, linha histórica, etapas, perspectivas de análise e atores.

O tema política pública (*public policy*) é um objeto de estudo multidisciplinar que perpassa as mais diversas áreas relacionadas com as formas assumidas pela relação entre o Estado (o governo em ação) e sociedade (ator demandante de soluções). Do mesmo modo, não há uma definição única para conceituar política pública.

Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2002, p.4).

Celina Souza (2002), chama atenção para o caráter holístico do campo de políticas públicas para além da sua multidisciplinaridade e diversidade de teorias e modelos. Para a autora, uma política pública é constituída a partir de vários “olhares” que exercerão impacto em suas etapas de formulação, implementação e execução.

Para Secchi (2019), uma política pública compõe-se de intencionalidade pública e resposta a um problema público, isto é, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2019, p. 2).

Historicamente, a política pública surge na Europa como desdobramento dos estudos teóricos e pesquisas que se concentravam em análises sobre o Estado e suas instituições, enquanto nos EUA ela surge como disciplina acadêmica com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006). Ainda de acordo com Souza (2006, p. 22), “na área do governo, propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.”

Embora a literatura apresenta inúmeras abordagens e modelos de análise das políticas públicas, cada qual com uma ênfase ou abrangência diferente, a definição

do que exatamente é uma política pública trouxe várias interpretações, mas também um certo consenso: o protagonismo do Estado como o principal agente (embora não o único) executor. A história nos mostra que as transformações no papel intervencionista do Estado, na estrutura da sociedade e nas relações entre estes dois atores, contribuíram para que o tema das políticas públicas viesse a ocupar cada vez mais as agendas dos governos.

“Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”, tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.” (ARRETCHE, 2003, p.8).

Neste sentido, Secchi (2014, p. 2), apresenta duas teorias que se confrontam nos estudos dos atores que criam e executam políticas públicas: a teoria estadocêntrica em que os autores defendem a política como um monopólio estatal e a teoria multicêntrica que defende a *policy networks*, ou seja, para os autores adeptos desta teoria, além dos atores estatais, é preciso que se considere também o conjunto de organizações privadas e não governamentais.

A teoria estadocêntrica se fundamenta na capacidade intervencionista e na personalidade jurídica que só o Estado detém e que através da qual exerce a prerrogativa de fazer a política e de exigir da sociedade o seu cumprimento. “Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (SECCHI 2014, p. 2). Nesta linha, Saravia (2006) também defende o poder imperativo do Estado: “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. (SARAVIA, 2006, p.31). Esta teoria encontra convergência na clássica definição de Thomas R. Dye para políticas públicas: “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (1972, p.1).

De outro lado, a teoria multicêntrica admite o protagonismo de organizações privadas ou não governamentais na constituição de uma política pública. Para os defensores desta teoria, a ênfase não está no protagonismo estatal da ação, mas sim se o problema que ela busca resolver é público (SECCHI,2014; FREY, 2000; HEIDEMANN,2010).

Celina Souza (2006) por sua vez, admite a influência das *policy networks* de atores privados na formulação de políticas públicas, no entanto, para a autora, esta influência não altera a capacidade e a necessidade do Estado enquanto interventor e formulador destas políticas:

“Apesar do reconhecimento de que os outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada” (SOUZA, 2006, p.28).

Ainda que estas teorias encontrem divergências quanto ao protagonismo ou não do Estado para definir políticas públicas, ambas têm consenso quanto ao objetivo destas políticas em oferecer respostas a um problema público. Estas respostas, por sua vez, chegam ao cidadão por meio da formulação e implementação de medidas que visam, entre outros objetivos, à correção de desigualdades socioeconômicas ou de reparações históricas.

Entre os estudos que tratam das classificações de políticas públicas, Souza (2006) destaca a tipologia desenvolvida por Theodor Lowi (1972) e sua máxima “*policies determine politics*” (LOWI, 1972, p.299). De acordo com o modelo de Lowi, as políticas públicas são classificadas de acordo com seu impacto na sociedade (restrito e benéfico a poucos, ou ampliado com benefícios a um grupo e prejuízos a outro) e as arenas onde ocorrem as negociações (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2013).

Lowi classifica a política pública em quatro formatos. As políticas classificadas como distributivas geram benefícios restritos a um grupo pequeno, não se limitam a restrições orçamentárias, mas seus custos recaem sobre toda a sociedade. Entregas de obras e equipamentos, subsídios e emendas orçamentárias são exemplos deste tipo de política. As políticas regulatórias tomam formas de leis e regulamentos para instituir modelos de comportamentos para indivíduos ou sociedade em geral e por isso são sentidas já no curto prazo. O código de trânsito e as políticas de migração são exemplos. O terceiro formato de política definido por Lowi são as políticas redistributivas, que atingem um grande grupo de pessoas impondo perdas a curto prazo para um grupo e transferindo ganhos a longo prazo para outro, como, por

exemplo, o sistema previdenciário. (SOUZA, 2006; LIMONTI; PERES; CALDAS, 2013).

Por último, as políticas constituintes são aquelas em que, por decisões públicas, definem-se as regras das estruturas de poder em geral. A constituição e a reforma eleitoral são exemplos deste tipo de política (SOUZA, 2006; LIMONTI; PERES; CALDAS, 2013).

Nos estudos de análise de política pública, é comum ainda a utilização da abordagem sequencial, também conhecida como ciclo de política pública. Tendo Harold D. Lasswell (1956), Herbert Simon, David Easton (1953, 1965) e Charles Lindblom (1968) como precursores dessa perspectiva, o ciclo pode ser traduzido como um esquema de visualização das várias fases de formulação de uma política. No entanto, após revisto, criticado e reformulado por diversos autores, inclusive pelo próprio Lindblom, atualmente há consenso de que o ciclo não reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública, pois as fases ou sequências geralmente se alternam ou se misturam (SECCHI, 2019).

Em geral, na literatura da área (FREY, 2000; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; RUA, 2014; SECCHI, 2019; SOUZA, 2006) prevalecem menções às seguintes fases na composição do ciclo de políticas públicas: identificação do problema; criação da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação e monitoramento; avaliação. Considerando nosso objeto de estudo, desenvolvemos a seguir a literatura a respeito das fases de implementação e monitoramento

2.1 Teorias da Implementação

É preciso reforçar que esta pesquisa não buscou avaliar a política de cotas raciais em si, mas sim o seu instrumento de monitoramento a partir do seu aparato técnico e administrativo e das percepções e ações dos atores diretamente envolvidos no processo de implementação das comissões de heteroidentificação. Dito isso, para uma maior compreensão e posicionamento do objeto de estudo desta pesquisa, à luz do campo de políticas públicas, consideramos importante um aprofundamento conceitual sobre atores, implementação e monitoramento.

“A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia” (LIMA; D’ASCENZI 2013, p. 101), ou ainda “aquela fase do *policy cycle* cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a

qual, por sua vez, produz determinados resultados e impactos” (FREY, 2000, p.228). “Este momento depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal” (HILL; VARONE, 2016).

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acontecer nessa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados (SECCHI, 2019 p. 71).

Apesar de sua diversidade de conceito, de abordagens teórica, variáveis técnicas metodológicas, o que impossibilitou até hoje a elaboração de uma teoria única, para Bichir (2020, p.24), “é ponto relativamente mais consensual a importância da análise detida dessa etapa para o entendimento das possibilidades de transformação da realidade por meio de políticas públicas.” Em suas revisões teóricas, Bichir (2020) e Lotta (2019) apresentam quatro gerações de estudos (Quadro 1) sobre implementação de políticas públicas:

Quadro 1- Gerações do estudo sobre implementação de políticas públicas (continua)

Geração	Tipo de análise	Principais autores
1 ^a Geração (1970)	Olhar de cima para baixo (visão top down) - as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. “Essas análises se voltavam a encontrar os erros (ou “gaps”) de implementação e corrigi-los. Para os autores dessa perspectiva política falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação.” Perspectiva da fracassomania.	(PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; GUNN, 1982; SABATIER; MAZMAN - IAN, 1979; BARRETT, 2004).
2 ^a Geração (1970-1980)	Olhar de baixo para cima (visão bottom up) - Essa abordagem está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. Os analistas passam a olhar para os autores envolvidos na implementação (burocratas de nível de rua) e os processos decisórios que influenciam essa etapa. Admite que a política é um processo contínuo e o foco deve estar no resultado.	ELMORE, 1979; HJERN; PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981

Quadro 1 - Gerações do estudo sobre implementação de políticas públicas (conclusão)

Geração	Tipo de análise	Principais autores
3ª Geração (1990)	Proposição de modelos sintéticos de análise de implementação. Foco nas disputas que permeiam o processo decisório de uma política pública a partir das coalizões (Advocacy Coalition Framework - ACF). Análise a partir do subsistema de política constituído por um conjunto de atores, não restrito ao “triângulo de ferro” (legisladores, agentes do executivo e grupos de interesses), que compartilham crenças e por coalizões influenciam o processo de uma determinada política.	SABATIER; WEIBLE; JENKINS-SMITH (1993;1999)
4ª Geração (atual)	Múltiplos modelos. Marcada por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. A nova agenda de análise considera elementos como: governança, relação entre atores estatais e não estatais, arranjos institucionais, capacidades estatais, processos multiníveis, entre outros.	SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991)

Fonte: LOTTA (2019, p.15-17); BICHIR (2020, p.26-31)

Segundo Lotta (2010), a academia focou seus estudos em dois modelos de análise de implementação preconizados por Sabatier (1986): *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro modelo o foco da preocupação estava na discrepância entre a política elaborada e aquela efetivamente implementada. Para esses autores, se uma política pública não seguisse o seu planejamento, ela deveria ser dada como fracassada e a análise deveria se concentrar em identificar e corrigir seus erros.³ “Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos” (LOTTA, 2010, p.30).

Segundo Secchi (2019, p, 76), o modelo *top-down* de implementação “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos.” Nesse modelo, nenhum tipo de discricionariedade dos agentes é permitido sob risco de gerar falhas na implementação da política.

As abordagens contemporâneas, no entanto, passaram a admitir que a implementação é um processo contínuo e em constante transformação e direcionaram suas análises para os processos decisórios e para os atores envolvidos neles. Esse tipo de visão *bottom-up* admite que a discricionariedade dos atores pode afetar os resultados de uma política e que isso não a torna necessariamente fracassada. Nesta

³ Essa perspectiva ficou conhecida como “fracassomania” (BICHIR, 2020).

perspectiva, “os autores buscam compreender a implementação com um processo de interação entre diferentes atores” (BICHIR, 2020; LOTTA, 2010, p.31; SECCHI, 2019).

Modelo bottom-up (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas (SECCHI, 2019, p.77).

Neste estudo, adotamos a perspectiva *bottom-up* por inferirmos que a implementação da política pública de cotas raciais é permeada pela atuação de vários atores que, ao exercerem sua discricionariedade, alteram ou inovam os processos de ingresso de estudantes cotistas, ainda que tenham como norte os objetivos preconizados pela legislação. Como será possível perceber no capítulo de apresentação dos resultados, as próprias comissões de heteroidentificação são diretamente modeladas a partir das vivências dos atores que delas fazem parte e essas são legitimadas pelas hierarquias superiores.

O referencial teórico sobre implementação descreve ainda o monitoramento como uma etapa de suma importância dentro desse processo para diagnosticar possíveis falhas e necessidades de correção para melhoria da efetividade de uma determinada política pública. Como bem pontuam Fernandes e Nogueira (2020, p.189), “um monitoramento adequado da execução permite a correção de eventuais problemas, garantindo, em última instância, mais eficácia, eficiência e efetividade das políticas.” Rúa (2014) afirma ainda que a etapa de monitoramento acompanha a etapa de implementação como um instrumento responsável pela gestão e acompanhamento dos processos.

Acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para dimensionar as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo. (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1279).

Considerando o processo sequencial de criação de uma política pública, podemos situar as comissões de heteroidentificação na etapa de monitoramento uma vez que atuam como um instrumento de controle da política de cotas raciais. Ramos

e Schabbach (2012), também afirmam que o monitoramento acompanha a implementação e diferencia-se da avaliação porque enquanto a fase avaliativa preocupa-se com eficiência, eficácia e efetividade dos programas, cabe à etapa de monitoramento produzir indicadores que tornem possível a mensuração desses aspectos.

Os atores possuem papel fundamental nesta etapa, uma vez que é a partir dela que “gestores, pesquisadores ou outros agentes podem examinar como a implementação está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1280). Jannuzzi (2005, p.157), reforça a necessidade de “prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de implementação, que possam permitir a construção dos indicadores de monitoramento desejados.”

No nosso caso, concordamos que a etapa de heteroidentificação interage em conjunto com a implementação da política de cotas raciais, uma vez que se trata de um mecanismo criado para garantir a sua correta utilização. Em outras palavras, ao exercer seu papel de controle, o procedimento de heteroidentificação assegura o ingresso dos sujeitos de direito e também barra o acesso indevido às cotas, contribuindo para uma implementação eficaz.

Para além disso, entendemos que as comissões de heteroidentificação poderão ser capazes de produzir dados ou indicadores que possam auxiliar na avaliação e no aperfeiçoamento dessa política. Como exemplo de informações que entendemos que as comissões de heteroidentificação possam produzir para auxiliar na avaliação da política de cotas raciais, citamos:

(i) número de candidatos pardos e pretos deferidos e matriculados: este dado poderá contribuir para calcular o percentual de aumento de ingresso desse grupo no ensino superior;

(ii) número e motivos de indeferimentos: este dado poderá contribuir para identificar um possível desconhecimento da política por parte dos candidatos e, neste sentido, gerar uma reavaliação e aperfeiçoamento do formato de comunicação institucional;

(iii) número e motivos de ausências: este dado poderá contribuir para levantar possíveis falhas ou insuficiência de informação institucional.

Os exemplos citados acima foram investigados e analisados nesse estudo a fim de tecer possíveis contribuições de melhoria para a organização documental dessas comissões.

2.2 Atores

Como visto anteriormente, os estudos sobre a burocracia de nível de rua iniciaram com a crescente preocupação sobre os processos de implementação de políticas públicas. Em nossa pesquisa, buscamos dar voz aos atores que implementaram e aos que hoje realizam os trabalhos das comissões de heteroidentificação nos IFs em que atuam. Considerando, portanto, que o conjunto de ações identificadas foi permeado pela atuação de várias categorias de atores, abordaremos a seguir os principais conceitos relacionados a eles.

Ao propor o Modelo de Múltiplos fluxos para explicar o processo de formulação de políticas, Kingdon (2003) destaca o papel dos atores, os quais classifica como visíveis e invisíveis, na definição da agenda governamental. Segundo esta classificação, os atores visíveis são aqueles que afetam mais diretamente a definição da agenda e recebem mais atenção da mídia e do público. São eles: o presidente, ocupantes de cargos de alto escalão do governo, poder legislativo, partidos políticos, grupos de interesses e opinião pública. Já os atores invisíveis, formados pelos servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores, atuam no sentido de elaborar alternativas e soluções para o problema (CAPELLA, 2018).

Secchi (2019), por sua vez, categoriza os atores em governamentais: grupo composto por políticos, cargos de confiança, burocratas, juízes e promotores; e não governamentais: grupos de interesses, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, *think tanks* (institutos de pesquisa), organizações do terceiro setor, *stakeholders*. Um mesmo ator pode, no entanto, “ter diferentes interesses em diferentes contextos ou em diferentes fases do processo da política, da mesma forma que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes” (SECCHI, 2019, p.141).

Ao especificar seu estudo sobre os atores classificados como burocratas, Secchi (2019) apresenta três conotações para o termo “burocracia”: “disfunção procedimental (conotação popular), modelo organizacional (conotação administrativa

e sociológica) e corpo de funcionários públicos (conotação das ciências políticas)”. Para o autor, estabilidade de emprego, esquemas de seleção e promoção baseados na competência técnica e experiência adquirida são características da burocracia como corpo de funcionários públicos capazes de afetar o processo de uma política pública. Neste estudo, adotamos a conotação das ciências políticas para o termo burocracia, ou seja, trataremos do corpo de funcionários públicos dos IFs.

O papel desses burocratas em um ideal weberiano de burocracia, seria o de garantir o cumprimento de suas atribuições executando seu serviço fielmente de acordo com as regras e renunciando seus valores e vontades pessoais. Segundo Secchi (2019), para Weber, as paixões e valores cabem aos políticos que possuem a responsabilidade de responder à sociedade, não existindo, para os burocratas, espaço para exercer a discricionariedade.

No entanto, no atual modelo gerencial, a discricionariedade dos burocratas é considerada necessária para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Este modelo, segundo Secchi (2019) além de reconhecer que os burocratas detêm o conhecimento técnico necessário para as ações que necessitam realizar, também consideram que, por estarem próximos aos destinatários das políticas, esses agentes têm conhecimento das reais necessidades e de possíveis dificuldades práticas a serem corrigidas.

Com a modernização da atuação e do papel do Estado, “novos modelos teóricos e pesquisas empíricas acerca do papel dos burocratas começaram a surgir, identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade de separação entre questões de ordem técnica ou política” (LOTTA, 2010, p.35). Nesta linha de análise, Lima e D’Ascenzi (2013, p.105) afirmam que “a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais”.

A proposta de Lima e D’Ascenzi (2013) enfatiza os elementos cognitivos e ideológicos que influenciam a ação dos atores envolvidos na implementação de uma determinada política pública. Os autores elencam três fatores que serão considerados em nossa análise: o plano da política, o aparato administrativo e as ideias, valores e concepções dos indivíduos envolvidos na execução da política.

Em sua análise de literatura sobre as teorias que estudam o papel dos *street level bureaucrats* (LIPSKY, 2019) ou burocratas de nível de rua na tradução literal,

Lotta (2010) identificou a relevância de abordagens relacionadas à discricionariedade e como ela influencia a ação dos implementadores de uma política.

A análise do exercício da discricionariedade torna-se relevante na medida em que partimos do pressuposto colocado por Lipsky (1980) de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam. Ou seja, para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores (LOTTA, 2010, p.46).

Em seu modelo analítico, Lipsky (2019, p.37) utiliza a nomenclatura de burocratas de nível rua para se referir aos “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso do seu trabalho e que têm poder substancial na execução”. São os professores, os policiais, juizes, profissionais da área de saúde e muitas outras categorias de funcionários públicos que prestam serviço dentro dos programas de políticas governamentais e fazem a ponte entre eles e a sociedade.

Lipsky (2019) entende como indissociável uma certa discricionariedade por parte dos burocratas no seu fazer da política. Ao lidar diretamente com indivíduos únicos, com diferentes valores, necessidades e experiência de vida, esses atores podem identificar a distância entre a aplicação rígida das regras e as reais dimensões humanas.

“Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamentos sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados (LIPSKY, 2019, p.59). Neste sentido, é possível dizer que a discricionariedade exercida pelos burocratas de rua é, portanto, “resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (LOTTA, 2010, p.48).

A proximidade dos burocratas de rua com os destinatários da política, com as normas técnicas e o conhecimento prático do funcionamento da máquina pública possibilita a esses atores entender as necessidades e comportamentos dos destinatários, bem como identificar possíveis lacunas ao longo do processo de implementação. Embora a influência dos burocratas possa ser identificada em todas as etapas da política pública, na fase de implementação, eles exercem um papel maior

“transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública” (SECCHI, 2019, p.147).

O comportamento dos burocratas, portanto, poderá de alguma maneira afetar o processo de políticas públicas na medida em que a discricionariedade afeta ou não a liberdade de escolha de um agente público. Enquanto a burocracia weberiana prega o princípio da legalidade e impessoalidade e tolera um mínimo de discricionariedade, tratando-a como exceção, na administração pública contemporânea, orientada ao cliente e usuário de serviço público, o comportamento discricionário deixa de ser visto como um problema e passa a ser visto como um aspecto necessário para aumentar a eficácia do agente público (SECCHI, 2019).

Embora detenham uma discricionariedade limitada pela forma da lei, os burocratas de nível de rua que atuam nas comissões de heteroidentificação, podem ser capazes de implementar melhorias na condução dos trabalhos de modo a melhorar a eficiência e a eficácia e sanar eventuais falhas no processo. Nas palavras de Lipsky (2019, p. 211), “até certo ponto, a sociedade quer que as burocracias sejam capazes de responder com flexibilidade às circunstâncias específicas e sejam capazes de tratar as pessoas em termos das suas circunstâncias individuais”.

Além da discricionariedade, estudos empíricos sobre burocracia representativa têm demonstrado que “gênero, raça e etnicidade influenciam na tomada de decisões de políticas públicas, na legitimidade da política e na relação da burocracia com o público” (ALVES, 2020, p.26). No campo da administração pública, no que se refere à atuação do Estado, este tipo de burocracia, ainda que não traga garantias de decisões democráticas, traz o valor simbólico de promover inclusão e acesso a oportunidades iguais (ALVES, 2020; MOSHER, 2003). Para os estudiosos da burocracia representativa, partindo do pressuposto de que quem formula e implementa política pública não é neutro, “ela deve parecer com o público que representa, de modo que interesses de toda a diversidade da sociedade sejam considerados nas decisões governamentais” (ALVES, 2020).

Para Meier (2019, p.40), os estudos sobre burocracia representativa admitem duas formas de representação: i) representação passiva: “os burocratas espelham as origens demográficas da população em termos de raça, gênero, classe social ou outras características”; ii) representação ativa: “os burocratas “agem para” os públicos que se parecem com eles e, no processo, procuram mudar os resultados burocráticos”, de maneira a beneficiar àqueles que representam.

Segundo Alves (2020), estudos apontam que por possuírem mais recursos e discricionariedades, os burocratas de médio e alto escalão têm mais chance de exercer uma representação ativa e assim fazer cumprir uma política em benefício das minorias. Por outro lado, a representação passiva ou simbólica é comumente exercida pelos burocratas de nível de rua. Watkins-Hayes (2011) afirma, no entanto, que essa representação passiva também possui discricionariedade por meio da qual os burocratas de nível de rua buscam minimizar ou maximizar o apoio econômico ou social da instituição para beneficiar seus “clientes”.

Tais capacidades discricionárias estão, no entanto, sujeitas aos parâmetros das instituições públicas e, portanto, não são ilimitadas. Como resultado, o arbítrio dos burocratas de nível de rua deve ser entendido dentro de um contexto de restrições impostas por influências internas e externas (Watkins-Hayes, 2011, p.235).

Em seus estudos sobre representatividade racial, Watkins-Hayes (2011, p.235) defende que o ideal seriam “instituições políticas representativas” em que indivíduos que as compõem “compartilhem uma história comum; experiências de vida, valores e interesses políticos semelhantes; e uma identidade social coletiva”. Em outras palavras, se não há vontade e ação efetiva da instituição em promover inclusão racial para dentro dos seus espaços a representatividade exercida pelos burocratas será meramente simbólica.

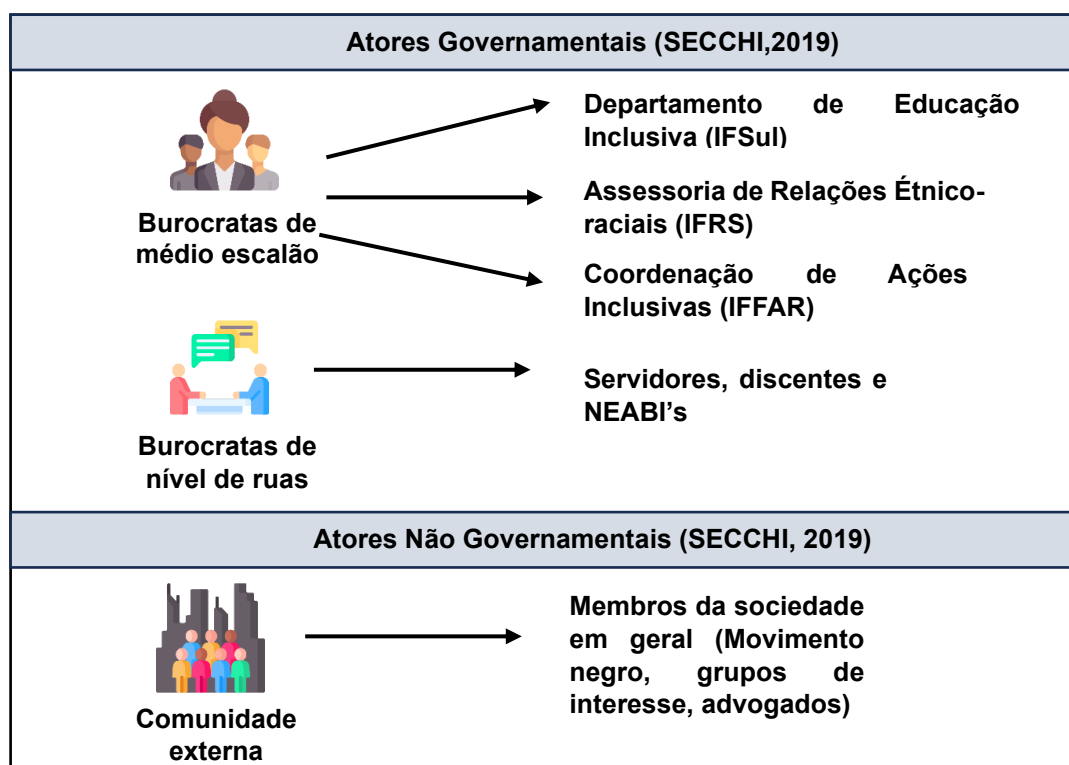
A representatividade dos atores na política de cotas raciais pode ser observada em todas as etapas da sua formulação. Desde o papel protagonista do movimento negro para inclusão da pauta do acesso à educação nas agendas governamentais, assunto que será tratado no próximo capítulo, até a composição das comissões de heteroidentificação, que possui como imposição legal a presença de integrantes pretos ou pardos para conferir legitimidade a elas. Resta saber, no entanto, se esta representatividade se traduz nos quadros de servidores e estudantes das instituições.

Considerando as teorias apresentadas, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, são, portanto, os burocratas os principais atores responsáveis por implementar e executar uma política pública. Considerando os objetivos desta pesquisa, os atores governamentais foram analisados a partir das perspectivas de LIPSKY (2019) e Watkins-Hayes (2011) sobre os “burocratas de nível de rua” e sua discricionariedade. Nos IFs, conforme detalhamento da Figura 1 abaixo, esses atores estão representados na figura dos servidores públicos (corpo de funcionários públicos)

que atuam nas comissões de heteroidentificação e estão em contato direto com os candidatos cotistas raciais. Na prática dos procedimentos de verificação de autodeclarações, esses atores podem tomar decisões baseadas em suas vivências gerando alterações ou aperfeiçoamento no desenho desse processo.

Somam-se a eles os atores não governamentais, aqui representados por membros da sociedade civil que, envolvidos com a causa, atuam em conjunto com o Estado na execução da política. Os discentes, assim como os membros externos atuam apenas como executores e não possuem poder de discricionariedade por não possuírem vínculo com o Estado. Porém, esses atores também devem deter conhecimento técnico e por meio dele, de suas vivências e ideologias influenciam indiretamente o modo de fazer a política.

Figura 1- Categorias de atores nos IFs do RS



Fonte: elaborada pela autora

Além dos burocratas de nível de rua, considerando a natureza administrativa dos IFs e analisando o organograma e algumas instruções normativas dessas instituições, identificamos ainda o envolvimento de outra categoria de atores no processo de implementação das comissões. Esses atores são classificados, como veremos adiante à luz das ciências políticas, como burocratas de médio escalão (BMEs) e também serão investigados nesta pesquisa.

Em um levantamento bibliográfico realizado, Lotta; Pires; Oliveira (2014), relatam uma carência de estudos sobre essa categoria de burocratas. Segundo os autores, prevalece na literatura os estudos direcionados pelas perspectivas *top-down* que direciona seu olhar para os burocratas de alto escalão, e *bottom-up* que foca sua análise nos burocratas de nível rua.

No limbo dessas duas perspectivas, se situam os burocratas de médio escalão. Fazem parte dessa burocracia gerentes, dirigentes, supervisores e agentes que se situam, na estrutura organizacional de uma instituição, no nível intermediário entre os cargos do topo e os cargos da base do corpo administrativo. São esses burocratas que gerenciam o nível de rua e fazem o elo entre implementadores e formuladores (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Ao citar o estudo de Mintzberg (1973), Lotta; Pires; Oliveira (2014) apresentam três categorias de papéis exercidas pelos BMEs: interpessoais, informacionais e decisórias. Em suma, o papel interpessoal de um BMEs diz respeito à interação deste com todas as categorias do corpo administrativo. O papel informacional se relaciona à sua função de “recepção, sistematização e disseminação de informações relevantes para a organização”. O papel decisório “evoca o caráter empreendedor e negociador dos gerentes, além de suas habilidades de lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p.472).

Estes papéis são identificados fortemente na figura das coordenações/chefias dos departamentos responsáveis pelas ações inclusivas e afirmativas das reitorias dos três IFs. Esses atores aparecem nas entrevistas como os responsáveis por organizar e coordenar as reuniões e GTs que deram origem às instruções normativas e regulamentos que hoje regem os trabalhos das comissões. Eles também aparecem como responsáveis por buscar junto às instâncias superiores das instituições (Conselhos Superiores), a aprovação, a institucionalização e os recursos para a implementação efetiva dos procedimentos de heteroidentificação nos processos seletivos.

Além desses papéis, os autores também identificaram três perspectivas analíticas sobre a atuação dos BMEs: perspectiva estrutural (esses burocratas têm suas atuações predefinidas por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla, sem espaços para discricionariedade, como preconiza a linha weberiana); perspectiva individual (os burocratas atuam de maneira a maximizar seu interesses e seus ganhos

individuais); perspectiva relacional (ênfatisa as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno).

Considerando a dinâmica de múltiplos atores da política de cotas raciais e das comissões de heteroidentificação, e os papéis assumidos pelos BMEs dos IFs estudados, entendemos que a ótica da perspectiva relacional é a abordagem que mais contribui para esse estudo. Segundo Lotta; Pires; Oliveira (2014, p.480), essa perspectiva investiga como os BMEs “interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado; como influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores; como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação etc.”

Os atores, portanto, em qualquer nível de atuação e por meio do exercício de suas discricionariedades, desempenham especial papel na fase de implementação de uma política pública ou de um mecanismo complementar a ela, como nosso objeto de estudo, ao converterem os planos formulados em ações. É importante ressaltar, no entanto, que “diversos atores estão presentes em todas as etapas do ciclo político, ora agindo mais enfaticamente, ora atuando de forma mais amena, uma vez que sua participação no processo não acontece numa sequência linear” (MACEDO et al, 2016).

3 AS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS: conceitos e percursos históricos, sociais e jurídicos

“(...) medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”.

Como dito anteriormente, as comissões de heteroidentificação constituem-se um mecanismo de monitoramento na implementação da política de cotas raciais. Contudo, antes de adentrarmos nosso estudo empírico, este capítulo apresenta uma revisão bibliográfica conceitual e histórica sobre as ações afirmativas no Brasil e no mundo e os principais discursos que as envolvem. O objetivo deste capítulo é inserir o leitor ao contexto em que as cotas raciais e conseqüentemente as comissões de heteroidentificação surgiram.

Considerando as tipologias de Lowi, a literatura pesquisada demonstrou uma prevalência de autores que classificam as ações afirmativas como políticas redistributivas (FERNANDEZ, 2011; D'ALMEIDA, 2011; SOUZA; BRANDALISE, 2012; FERES JUNIOR, 2004). É nesta arena, portanto, que se situam as cotas raciais, uma vez que se trata de uma política criada a partir da realocação de vagas universitárias de um grupo para outro grupo específico, neste caso a candidatos negros, com o objetivo de reduzir as lacunas de acesso à educação impostas pelas desigualdades socioeconômicas que, em grande medida, são determinadas por questões raciais. (DIAS; MATOS, 2012; FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2006). Por conseguinte, a ação afirmativa de cotas raciais situa-se em uma arena conflituosa uma vez que contrapõe interesses antagônicos.

Para Lowi (1966), os processos decisórios sobre políticas distributivas e regulatórias ocorrem fundamentalmente no Congresso (composto por atores com grande capacidade de barganha), enquanto as políticas redistributivas, altamente conflituosas, exigem processos mais complexos em escala mais ampla, são elaboradas e implementadas pelo Poder Executivo (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014, p.397).

Além de políticas como as cotas raciais e sociais que promovem acesso à educação, as ações afirmativas surgem também na forma de concessão de bolsas de estudos, de auxílios estudantis, redução de taxas de juros, distribuição de terras, entre outros recursos destinados a promover participação política, serviços de saúde,

emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico (FERES JÚNIOR et.al. 2018).

As ações afirmativas se destacam como um importante instrumento de inclusão social de grupos vulneráveis, e de promoção de igualdade e de respeito à diversidade relacionadas a gênero, orientação sexual, raça, deficiência, classe, entre outros (PIOVESAN, 2008). Gomes (2001, p.135) acrescenta que as ações afirmativas podem ser de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, “tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego”.

Para Guimarães (2007), as ações afirmativas são instrumentos que visam promover o acesso a meios fundamentais às minorias étnica, racial ou sexual que, de outro modo, estariam deles excluídas. Nas palavras de Oliven (2007): “Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando” (OLIVEN, 2007, p.30).

Para Munanga (2001), as medidas afirmativas visam a oferecer um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens das vítimas de racismo ou de outras formas de discriminação. “Daí as terminologias de “equal opportunity policies”, ação afirmativa, ação positiva, discriminação positiva ou políticas compensatórias” (MUNANGA, 2001, p.31)

O trecho que inicia este capítulo trata de uma definição de ações afirmativas retirada da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil no ano de 1968, citada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 pelo então relator na época, ministro Ricardo Lewandowski, em capítulo que tratava de examinar este conceito. Além desta definição, este acórdão, que visou julgar a constitucionalidade das cotas raciais, possui em seu conteúdo uma diversidade de definições e considerações apresentadas por membros do governo, representantes da academia, do movimento negro e da sociedade civil em geral deixando perceptível a pluralidade conceitual e a relevância das políticas de ações afirmativas “(...) falar em ações afirmativas é falar em luta por reconhecimento, que é a luta contra qualquer violação à dignidade e a honra” (BRASIL, 2012 p.31).

“(...) a adoção de ações afirmativas, além de reverter os preconceitos raciais que causam impacto na estrutura social, constituem importante contribuição às políticas públicas de promoção à cidadania por sinalizarem direitos constitucionais da coletividade que foram relegados às margens da dignidade humana” (BRASIL, 2012, p. 20).

Ainda do ponto de vista jurídico e constitucional, a ministra Carmen Lúcia (1996) define ações afirmativas como políticas públicas ou privadas que visam neutralizar os efeitos da discriminação de fundo cultural e estrutural existentes na sociedade. Joaquim B. Barbosa Gomes (2012), em seu texto “O debate constitucional sobre as ações afirmativas”, define-as como políticas públicas voltadas ao princípio constitucional da igualdade material e da neutralização dos efeitos perversos da discriminação racial, de gênero, de origem ou compleição física. Em seu texto, o jurista chama atenção ainda para o caráter pedagógico dessas ações e a importância de uma “ampla conscientização da própria sociedade e das lideranças políticas de maior expressão acerca da absoluta necessidade de se eliminar ou de se reduzir as desigualdades sociais que operam em detrimento das minorias, notadamente as minorias raciais” (GOMES, 2012).

A literatura especializada na área frequentemente relaciona o conceito de ações afirmativas com discussões acerca das temáticas de direitos humanos e de promoção de justiça e igualdade. De fato, não há como desvincular esses conceitos, já que as políticas de ações afirmativas envolvem medidas de enfrentamento à injustiça, desigualdade e discriminação que vitimizam grupos vulneráveis da sociedade. É preciso que o processo de elaboração de ações afirmativas identifique e reconheça as peculiaridades e especificidades do indivíduo e suas necessidades. “Nessa ótica determinados sujeitos de direito ou determinadas violações de direitos exigem uma resposta específica e diferenciada” (PIOVESAN, 2005, p.46).

Em sua abordagem sobre ações afirmativas redistributivas em uma perspectiva de direitos humanos, Piovesan (2005) defende um olhar sobre a especificidade dos sujeitos de direito, ou seja, a justiça redistributiva deve considerar não apenas a ótica de promoção de igualdade, mas também o direito a ser diferente e as demandas resultantes dessa diferença e suas respectivas reparações. Com efeito, as ações afirmativas são, portanto, instrumentos políticos que visam à promoção de igualdade às minorias. No caso específico da implementação de uma ação afirmativa, tem-se a redistribuição de um direito, vantagem ou benefício para um grupo (minorias), enquanto outro grupo é preterido. Não por acaso, esta política encontra resistência e antipatia

por uma parcela da população que se utiliza do argumento da “discriminação reversa” (Piovesan, 2005).

A exemplo, o argumento da discriminação reversa permeia as arenas de discussão sobre a política de cotas raciais no Brasil e é objeto de análise das áreas jurídicas e sociológicas que se debruçam nos estudos sobre igualdade e justiça. Nesta seara, os contrários às cotas recorrem ao artigo 5º da Constituição Federal, que institui a igualdade de todos perante a lei sem qualquer distinção, para embasar seus argumentos.

Fiquene (2015), contudo, chama a atenção para a necessidade de se considerar a dimensão formal e material do princípio da isonomia para se conceber a concepção da igualdade e justiça social. Feres (2005), Piovesan (2008) e Rios (2008) acrescentam ainda a dimensão substancial.

O princípio da igualdade é resguardado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no entanto o que se tem é uma igualdade formal, na forma da lei. O que se busca com as ações afirmativas, é que essa igualdade preconizada na constituição seja realmente efetiva na sociedade, alcançando a igualdade material. Para isso usa-se a discriminação positiva, isto é, a lei protege determinado segmento imputando-lhes alguns “privilégios” para que se alcance a paridade entre os diversos grupos sociais (FIQUENE, 2015, p.71).

A dimensão substantiva, surge no debate jurídico contemporâneo para contrapor o discurso embasado na igualdade formal de que tratamentos diferenciados para alcance da igualdade material acentuam a discriminação. Neste sentido, Rios (2008) apresenta o que ele chama de perspectiva da antissubordinação que, segundo o autor, defende a reprovação de tratamentos que criam ou perpetuam situações de desvantagens para determinados grupos. Em suma, o autor defende que as ações afirmativas devem ser vistas como medidas que atuam nas situações que geram discriminações ou situações de desvantagens. Como exemplo, Rios (2008, p.39) cita a segregação racial nos EUA, visualizando-a sob a perspectiva da insubordinação, a segregação não é condenada por violar a igualdade de tratamento entre as raças, mas porque reforça a vulnerabilidade e o preconceito de um grupo. Cabe então ao Estado responder com políticas de combate e reparação destas condições.

Para Conolly (2011), na perspectiva da igualdade substantiva, os custos pela discriminação deverão recair não apenas em um único indivíduo, mas no grupo beneficiado estruturalmente pela sociedade, seja nas questões raciais, de gênero ou

de outras naturezas. Como exemplo, o autor cita as ações afirmativas de emprego ou educação onde indivíduos brancos “perdem” suas vagas para as minorias. “Igualdade substantiva sugere também que o Estado tem um papel. Se ele não faz nada, perpetua a discriminação. Assim, ele tem o dever positivo de intervir” (CONOLLY, 2011, p. 11).

Joaquim B. Barbosa Gomes (2001) corrobora o discurso de que a igualdade formal não atende os interesses de pessoas desfavorecidas de algum modo na sociedade:

Da transição da ultrapassada noção de igualdade estática ou formal ao novo conceito de igualdade substancial ou material surge a ideia de igualdade de oportunidades, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de extinguir-se ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social (GOMES, 2001, p.131).

Em sua análise sobre conceitos e discursos acerca das ações afirmativas, Bayma (2012, p. 328) apresenta quatro fundamentos elencados por Sarmiento (2008) que, segundo este autor, seriam utilizados mais frequentemente como argumentos para justificar a implementação de políticas como as cotas raciais: a) justiça compensatória: considera justo que a sociedade de hoje compense os negros pelas injustiças sofridas pelos seus antepassados e que continuam a atingi-los na atualidade; b) justiça distributiva: a desvantagem constatada dos negros na sociedade justifica a adoção de medidas para favorecê-los visando distribuir de maneira equitativa os bens socialmente importantes; c) pluralismo: esse argumento se baseia na existência de uma sociedade multiétnica e pluricultural que, justamente precisa romper com qualquer modelo de segregação para promover a convivência de igual para igual e a compreensão das diferenças; d) fortalecimento da identidade e autoestima: argumenta a necessidade de se entender a justiça social como medida de reconhecimento de valores culturais diversificados e identidades marginalizadas, integrando os grupos minoritários à sociedade.

Ao analisar a problemática da discriminação sob a ótica dos direitos humanos, Piovesan (2005) elenca duas estratégias: “a. repressiva punitiva (que tem por objetivo punir, proibir e eliminar a discriminação; b. promocional (que tem por objetivo promover, fomentar e avançar a igualdade)” (PIOVESAN, 2005, p.48). Para a autora, ainda que a vertente repressiva tenha como papel reverter o processo de discriminação, ela se torna insuficiente se não estiver conjugada com medidas promocionais. Piovesan (2005, p.49) observa que proibir a exclusão não significa

exatamente promover inclusão, é necessária a implementação de políticas promocionais que efetivamente estimulem a inserção e inclusão dos grupos discriminados nos espaços sociais. “Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas”.

As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. Por meio delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva (PIOVESAN, 2005, p.49).

3.1 História das ações afirmativas no Brasil e no mundo

Ainda que, no Brasil, o termo “ações afirmativas” seja mais comumente relacionado à política pública de cotas raciais, talvez por tratar-se da mais conhecida pela opinião pública e pelo debate que suscita, ele contempla uma diversidade de programas e medidas especiais de caráter inclusivo ou reparatório adotados pelo Estado ou pela iniciativa privada. Para Santos (2009, p. 116) “ação afirmativa não é sinônimo de cotas, que constituem apenas um dos muitos instrumentos de aplicação dessa política”.

(...) o uso de categorias étnico-raciais para identificar beneficiários é apenas uma entre várias modalidades de ação afirmativa, ainda que essa seja de longe a variedade historicamente mais relevante em países como Brasil e Estados Unidos e a que mais suscita clamor no debate público (FERES JÚNIOR et.al. 2018, p.17).

As ações afirmativas assumiram várias formas e desenhos em diferentes contextos como “ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista; programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação” (MOEHLECKE, 2002, p.199). Da mesma forma, conforme Moehlecke (2002), o público alvo das ações também variou de acordo com as demandas existentes e contemplaram áreas como mercado de trabalho, contratação, sistemas educacionais e políticos.

As políticas de ações afirmativas têm origem na constituição da Índia de 1948, que estabeleceu medidas de discriminação positiva sob a forma de cotas em posições públicas para as castas consideradas inferiores, os *dalits* e *adivasis*, com vistas a

promover sua ascensão e mobilidade social (FERES JÚNIOR et al. 2018; VENTURINI 2019; WEDDERBURN 2007). No próprio texto da ADPF 186, Ricardo Lewandowski faz referência ao pioneirismo da Índia como precursora da prática de ações afirmativas ao citar a Partha Gosh.⁴

Essas ações, no entanto, surgem na época sob o rótulo de indigenização ou nativização. Este tipo de política “consistia na imposição, mediante decreto, de cotas e outras medidas específicas destinadas a garantir o rápido acesso dos nativos às funções até então monopolizadas pelos europeus” (WEDDERBURN, 2007, p.311).

A Constituição, no entanto, não previa nenhum tipo de reserva nas admissões em instituições de ensino. Este ponto só seria revisto em 1980, quando a Comissão das Classes Atrasadas, nomeada pelo novo governo do Janata Party,⁵ realizou um estudo sobre os critérios que definiriam as classes atrasadas e recomendou ações a serem tomadas pelo governo para redução das desigualdades existentes. Esta comissão recomendou, entre outras ações, a adoção de esquemas de reservas em todas as universidades e estabelecimentos de ensino superior. Estas reservas, no entanto, só foram implementadas de fato 10 anos depois (FERES JÚNIOR, et al., 2018).

Políticas semelhantes têm sido adotadas em diferentes contextos. Na Malásia, as ações afirmativas começaram a ser aplicadas em 1971 com o objetivo de reverter a dominação exercida pela minoria chinesa sob a maioria malaia. Essas ações eram na verdade sistemas de cotas chamadas de “Leis de *bumiputra*”, que acabaram por extinguir o domínio dos chineses que na época dominavam a administração, a

⁴ “A necessidade de discriminar positivamente em favor dos socialmente desprivilegiados foi sentida pela primeira vez durante o movimento nacionalista. Foi Mahatma Gandhi (...) o primeiro líder a se dar conta da importância do tema e a chamar a atenção das castas mais altas para esse antiquado sistema social que relega comunidades inteiras à degradante posição de ‘intocáveis’. (...) A Constituição de Independência da Índia, que de modo geral seguiu o modelo do ‘Government of India Act’, de 1935, dispôs sobre discriminações positivas em favor das Scheduled Castes e das Scheduled Tribes (Scs & STs) que constituíam cerca de 23% da população estratificada da Índia. Além disso, reservou, a eles, vagas no Parlamento, foram dadas vantagens em termos de admissão nas escolas, faculdades e empregos no setor público, vários benefícios para atingir seu total desenvolvimento e assim por diante. A Constituição, em verdade, garantiu o direito fundamental à igualdade entre todos os cidadãos perante a lei, mas categoricamente também estabeleceu que nada na Constituição ‘impediria o Estado de adotar qualquer disposição especial para promover o avanço social e educativo de qualquer classe desfavorecida, das Scheduled Castes ou das Scheduled Tribes’. (ADPF 186/DF. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, decisão de 26/04/2012, p.10.)

⁵ Primeiro partido a derrotar o Indian National Congress nas eleições nacionais, em 1977 (FERES JÚNIOR et al. 2018, p.54).

educação e a riqueza nacional. “Como resultado da intervenção do Estado, este segmento perdeu seus privilégios num espaço de três décadas, êxito que motivou o governo a, em 2003, pôr fim às cotas do Bumiputra em favor da etnia malaia” (WEDDERBURN, 2007, p.307).

Na África do Sul, a ação afirmativa tornou-se uma importante ferramenta de reparação dos desequilíbrios deixados pelo *apartheid*. Segundo Feres Júnior et al. (2018), foi Nelson Mandela quem, em 1991, após sua soltura, chamou a atenção para a necessidade de ações afirmativas baseadas “em critérios de caráter justo e universal de atribuição de direitos” para promoção da população negra e crescimento econômico da África do Sul. Em 1994, sob o governo de Mandela, o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento adota a ação afirmativa “não como uma política provisória, mas como um processo ligado intimamente à cultura empresarial, acadêmica e do serviço público” (FERES JÚNIOR, et al., 2018. p.61).

Outros países como União Soviética, China, Israel, Alemanha, Colômbia e Nigéria também implementaram políticas semelhantes de cotas em benefícios das parcelas minorizadas de sua sociedade. Os Estados Unidos, por sua vez, acabariam por se tornarem o país de referência na aplicação de ações afirmativas em benefício principalmente de mulheres e negros (SANTOS, 2009).

Segundo Feres Júnior et. al (2018), a expressão “ação afirmativa”, de fato, aparece inicialmente em um contexto de reivindicações trabalhistas. Segundo o autor, a expressão surge pela primeira vez nos Estados Unidos, mais especificamente no ano de 1935 no texto “National Labor Relations Act”, também conhecido como Lei de Wagner, elaborada como resposta ao movimento de trabalhadores americanos que se organizaram para combater o tratamento diferenciado aos sindicalizados e reivindicar ao governo ações afirmativas que reparassem os abusos e as violações de direitos de cunho trabalhista. O texto previa que:

[...] um empregador que fosse encontrado discriminando contra sindicalistas ou operários sindicalizados teria que parar de discriminar e, ao mesmo tempo, tomar ações afirmativas para colocar as vítimas nas posições onde elas estariam se não tivessem sido discriminadas”(Skrentny, 1996, p.6).

A literatura da área delega aos EUA o protagonismo da elaboração e aplicação de políticas de ações afirmativas. Isso se deve principalmente devido à luta do movimento negro por direitos civis e extinção da segregação racial. O

recrudescimento desse movimento, principalmente na década de 60, fez com que suas pautas chegassem ao congresso norte-americano exigindo uma resposta ativa do governo (CONTINS; SANT'ANA, 1996).

De fato, antes das ações afirmativas tomarem forma como políticas de governo, fez-se necessária uma luta que teve como bojo a igualdade racial. Liderado por um movimento negro atuante com lideranças como Martin Luther King Jr. e Malcolm X, a questão racial alcançou projeção nacional e inseriu-se na agenda do país chegando a conquistas não só na área trabalhista, mas também na área educacional (MOEHLECKE, 2004; OLIVEN, 2007).

A primeira ação afirmativa de cunho étnico-racial implementada efetivamente pelo poder público dos EUA data de 1961, quando o governo John F. Kennedy, por meio da publicação da Ordem Executiva nº 10.925, criou uma lei contra a discriminação no emprego, na tentativa de garantir igualdade de oportunidades iguais para brancos e negros no mercado de trabalho (OLIVEN, 2007; VENTURINI, 2019). Esta lei criou o *Committee on Equal Employment Opportunity*, o qual teria a função de “recomendar medidas afirmativas adicionais a serem tomadas por departamentos executivos e agências de modo a realizar mais plenamente a política nacional de não discriminação” (VENTURINI, 2019, p.38).

Alguns anos depois, em 1965, no governo de Lyndon Johnson, o termo “ação afirmativa” até então voltado para medidas de cunho antidiscriminatório, assume um cunho de discriminação positiva quando, com a promulgação da Ordem Executiva nº 11.246, “foi exigido das empresas com contrato com o Governo Federal um tratamento não discriminatório no emprego e um programa de ações afirmativas que visassem combater discriminação passada” (BELLO 2011, p.41; MOEHLECKE, 2004; VENTURINI, 2019). Esta Ordem, vigente até hoje nos EUA, proíbe as empresas terceirizadas de praticarem qualquer tipo de discriminação por raça, cor, religião, sexo, nacionalidade ou orientação sexual.

Essa medida, ao fortalecer e ampliar a ordem anterior (n.10.925) introduziu a distinção entre dois conceitos, a “não discriminação” e a “ação afirmativa”. A noção de não discriminação requer a eliminação de todas as formas de discriminação, formais e inadvertidas. Enquanto isso, a ação afirmativa parte da premissa de que a menos que uma ação positiva seja adotada para superar os efeitos de formas institucionais sistemáticas de exclusão, uma neutralidade benigna tenderá a perpetuar o status quo indefinidamente (MOEHLECKE, 2004, p.4).

O enfrentamento ao sistema segregacionista e conservador aliado à luta pela democratização dos direitos civis, sobretudo nos anos 60, resultaram em profundas transformações na sociedade norte-americana e contribuíram para a ascensão de diversos grupos. “Na medida em que os negros apresentam ganhos políticos, outros grupos passam a se identificar como grupos discriminados e a se organizar a fim de alcançar os mesmos objetivos” (OLIVEN, 2007, p,34).

Neste sentido, esses grupos minoritários aos poucos conseguiram ocupar os diversos espaços da sociedade. Para Munanga (2001), foi graças às medidas de ações afirmativas que a comunidade afro-americana obteve crescimento como classe média e hoje consegue se inserir representativamente na vida política, estudantil, trabalhista e nos demais setores da sociedade americana.

Para Moehlecke (2004, p.6), “o ensino superior constituiu-se numa das principais áreas onde foram implementadas políticas e programas de ação afirmativa” nos EUA, justamente em função destas transformações e da demanda cada vez maior de mão de obra especializada que acabou por revelar as desigualdades de acesso existentes. Em consonância, para Oliven (2007, p. 35) “foi, principalmente, através da política de ação afirmativa, que se acentuou a diversidade no ensino superior norte-americano em termos de presença conspícua de elementos pertencentes a minorias.”

Foi nesse duplo processo, de expansão do sistema de ensino superior e de reivindicações de justiça racial pelo movimento dos direitos civis, que foram formuladas políticas de ação afirmativa como parte das soluções para a democratização do acesso à educação superior nos Estados Unidos. Políticas de ação afirmativa sensíveis à raça na educação superior abrangeram programas sociais compensatórios existentes que passaram a incluir também a população negra; ações mais específicas como medidas legais para dessegregar instituições de ensino superior, de jure ou de facto; a implementação de centros de pesquisa de estudos do negro; a contratação de professores negros; e alterações nos processos de admissão de estudantes. (MOEHLECKE, 2004, p.6).

No Brasil, uma das primeiras ideias de dispensar um tratamento positivamente diferenciado a determinados grupos em função da discriminação também surgiu na área trabalhista com a elaboração do Decreto nº 19.482 de 12 de dezembro de 1930. Este decreto, também conhecido como a Lei dos Dois Terços, determinava, devido ao grande número de imigrantes que chegavam ao país, que as empresas constituíssem seu quadro de empregados com dois terços de trabalhadores brasileiros (MEDEIROS, 2007).

Na área da educação, Silva (2018) cita como exemplo de umas das primeiras ações de discriminação positiva o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) criado em 1998 como fruto da reivindicação de movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais e que estabeleceu projetos educacionais nas áreas de assentamento agrário. Um ano depois, o Ministério da Educação publicou a portaria nº1.679, dispondo os requisitos de acessibilidade de pessoas com deficiência para assegurar a elas o acesso didático e arquitetônico às instituições de ensino superior. Em 13 de maio de 2002, o Decreto Nº 4.228 instituiu no âmbito da administração pública federal o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que estabeleceu metas percentuais de preenchimento de cargos públicos federais para mulheres, negros e portadores de necessidades especiais (SILVA, 2018).

A constituição histórica do Brasil carrega em si várias marcas de desigualdades produzidas pelo sistema colonialista e que se traduziu em lacunas e estigmas até hoje ainda sentidas por parcelas da população. As ações afirmativas na forma de cotas raciais, mais especificamente, surgem como ferramenta de reparação de distorções e desigualdades que surgiram durante a formação social do país, e que acabaram por marginalizar a população negra em todos os processos de inserção social, incluindo o acesso à educação.

O trabalho escravo no Brasil, implantado pela coroa portuguesa, perpetuou-se por três séculos, deixando de existir legalmente com a assinatura da Lei Áurea no ano de 1888. Entretanto, para Moura (1980), o preconceito de cor impediu estes negros escravos de ingressarem de forma efetiva na sociedade e no mercado de trabalho.

Com o fim da legalização do trabalho escravo e o surgimento do trabalho livre e assalariado, o governo brasileiro, aliado aos grandes empresários, formula várias ações para substituir a mão de obra escrava negra pela mão de obra de imigrantes europeus e inicia o processo de branqueamento da população. Aos ex-escravos restou o trabalho rural de subsistência ou trabalhos domésticos, por muitas vezes forçados (Nina, 2010).

Para Theodoro (2008), a chegada desses ex-escravos aos centros urbanos sem amparo socioeconômico do Estado contribuiu para a proliferação das favelas brasileiras e para o crescimento dos índices de pobreza e marginalização. Para o autor, esta marginalização histórica e o racismo que se enraizou estruturalmente no Brasil dificultaram a emancipação verdadeiramente cidadã do povo negro, criando barreiras de acesso a condições mais favoráveis de bem estar social, de educação de

qualidade e de trabalho digno. Estas barreiras, até então invisíveis aos olhos do Estado, que tomava como certa a ideia alardeada de democracia racial, atrasou em muito a entrada deste tema nas agendas públicas governamentais.

Em todo o continente, a abolição foi apresentada como uma dádiva, produto da generosidade da elite branca escravocrata, pela qual os negros deveriam sentir-se gratos. A “emancipação-dádiva” proclamada pela princesa Isabel, no Brasil, foi emblemática nesse sentido, tanto por ser o último país do hemisfério a abolir a escravatura, quanto pelos argumentos paternalistas que coroaram o processo (WEDDERBURN, 2007, p. 323).

Para tentar reverter o quadro de marginalização e falta de reconhecimento da discriminação racial existente no país, os ex-escravos instituíram os movimentos de mobilização racial negra no Brasil, dando início à formação de centenas de grupos e organizações. Esses movimentos, iniciados na Primeira República, transformaram-se, reorganizaram-se e protagonizaram as lutas pela causa até os dias atuais (DOMINGUES, 2006).

Para Contins e Sant’ana (2010), uma das questões que levou ao atraso na implementação de ações afirmativas no Brasil foi o fato de não haver, como no caso dos EUA, uma prática “legal” de discriminação. Ou seja, como não houve um segregacionismo institucionalizado no país, não haviam também argumentos fortes para que se cobrassem medidas efetivas de combate à discriminação racial por parte do Estado. Além disso, esta questão fortaleceu o discurso da “democracia racial”.

Segundo Domingues (2007), essa comparação entre Brasil e EUA no que se refere às questões raciais contribuiu para dificultar o reconhecimento do racismo no país. Além disso, o autor também aponta a produção intelectual elitista, o processo de miscigenação, o relacionamento aparentemente amigável entre negros e imigrantes e o próprio movimento abolicionista, como aspectos que contribuíram para construir a imagem de uma relação harmoniosa entre brancos e negros. “Ao negar o preconceito racial, contribuía-se para desarticular a luta política anti-racista, pois não se combate o que não existe” (DOMINGUES, 2007, p. 122).

De acordo com Guimarães (2004), Gilberto Freyre promoveu uma “verdadeira revolução ideológica no Brasil” com sua obra *Casa-Grande & Senzala*, de 1933, e estabeleceu definitivamente o mito da democracia racial. “Os danos, segundo a doutrina freyreana, tinham sido impostos aos escravos, mas com sua libertação e assimilação pela sociedade, seus efeitos não tinham se perpetuado” (VIEIRA JÚNIOR, 2007, p.84). Em sua obra, Freyre traz à tona também a teoria da mestiçagem

brasileira, considerada por ele um sinal positivo da boa convivência e de igualdade de oportunidades entre brancos e negros na pós abolição.

Se seguirmos a lógica desse mito, ou seja, de que todas as raças e/ou etnias existentes no Brasil estão em pé de igualdade sócio-racial e que tiveram as mesmas oportunidades desde o início da formação do Brasil, poderemos ser levados a pensar que as desiguais posições hierárquicas existentes entre elas devem-se a uma incapacidade inerente aos grupos raciais que estão em desvantagem, como os negros e os indígenas. Dessa forma, o mito da democracia racial atua como um campo fértil para a perpetuação de estereótipos sobre os negros, negando o racismo no Brasil, mas, simultaneamente, reforçando as discriminações e desigualdades raciais (GOMES, 2005, p. 57).

Para Almeida (2019), o mito da democracia racial se sustenta ainda pelo discurso da meritocracia. “Se não há racismo, a culpa pela própria condição é das pessoas negras que, eventualmente, não fizeram tudo que estava a seu alcance” (ALMEIDA, 2019, p.56). Segundo o autor, a meritocracia acaba por avalizar a desigualdade, a miséria e a violência e desta forma dificulta a implementação de políticas efetivas por parte do Estado contra a discriminação racial.

Para pensar em ações de reparações foi preciso então que antes a sociedade e o Estado reconhecessem a existência da discriminação racial no país. No entanto, o mito da democracia racial se transformou em uma ideologia nacional no período do Estado Novo de Getúlio Vargas e perdurou até o período ditatorial sem muitos questionamentos.

Segundo Domingues (2006), a ditadura do Estado Novo em 1937 e o golpe militar de 1964 esvaziaram o movimento negro que acabou desarticulado pela violência repressiva do período e estigmatizado pelos militares que o acusavam de criar um problema que não existia no país, o que fez com que o debate sobre a questão racial desaparecesse. A problemática racial voltou ao debate público e ganhou lugar de destaque somente com o processo de redemocratização do Brasil, entre o final dos anos 70 e meados dos 80.

O movimento de redemocratização e a volta do movimento negro colocaram em questão a narrativa do mito da democracia racial (FERES JÚNIOR et al, 2019) e “movimentos sociais começaram a exigir uma postura mais ativa do Poder Público diante das questões como raça, gênero, etnia, e a adoção de medidas específicas para sua solução, como as ações afirmativas.” (MOEHLECKE, 2002, p.203).

Em 1978, o movimento negro ressurgiu mais organizado com a criação do Movimento Negro Unificado (MNU), aumenta seu poder de atuação e toma novamente

para si o protagonismo como principal ator demandante de ações de reparação para a população negra, principalmente no que tange ao reconhecimento da discriminação racial e à necessidade de promoção de acesso aos espaços sociais como ensino, trabalho e moradia. Diversas formas de mobilização com palestras, debates, manifestações e movimentos de rua surgiram como tentativas de conscientizar a sociedade (DOMINGUES, 2006; MUNANGA, 2001).

Entre as reivindicações do MNU estavam a desmitificação da democracia racial brasileira, organização política da população negra, acordos contra o racismo e exploração no trabalho, luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares entre outras. Para Domingues (2006, p. 114) “o nascimento do MNU significou um marco na história do protesto negro do país, porque, entre outros motivos, desenvolveu-se a proposta de unificar a luta de todos os grupos e organizações anti-racistas em escala nacional”. Porém, para Contins e Sant’ana (2010), poucas foram as propostas realmente efetivadas para atender as demandas do movimento naquela década.

Para Vieira (2010), o biênio 1968/1969 e o ano de 1995 foram marcos importantes no reconhecimento e enfrentamento da questão racial por parte do Estado brasileiro. Em 1968, o Decreto 63.223 determinou o cumprimento da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino que proibiu qualquer tipo de discriminação no acesso aos diversos níveis de ensino. Em oito de dezembro de 1969, por meio do decreto 65.810, o Estado brasileiro promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, por meio da qual o Brasil assumiu a “tarefa de criar uma política de combate às desigualdades, especificamente raciais, através de medidas legislativas, proibindo e pondo fim à discriminação racial praticada por pessoas, por grupos ou por organizações” (VIEIRA, 2010, p.2).

Adotada pela Assembléia Geral da ONU em dezembro de 1965, a Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, segundo Piovesan e Guimarães (2011, p.2), “tem por objetivos eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações e prevenir e combater doutrinas e práticas racistas”. A convenção também foi responsável por definir o conceito de discriminação racial.

Nos termos do artigo 1º da Convenção, a expressão discriminação racial significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseadas em

raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que têm por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública (PIOVESAN, GUIMARÃES, 2011, p.2).

No mesmo artigo, a Convenção tratou de advertir que medidas especiais implementadas no intuito de promover igualdade e inclusão não devem ser consideradas discriminação. “É o caso das chamadas ações afirmativas, que são medidas positivas adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório” (PIOVESAN, GUIMARÃES, 2011, p.3).

A Constituição Federal de 1988 é considerada por grande parte da literatura da área como um marco para que as questões de igualdade racial ocupassem o ordenamento jurídico brasileiro (BARROS, 2016; PIOVESAN, 2007; ALMEIDA, 2019). Para Barros (2016), uma das primeiras grandes vitórias do movimento negro brasileiro foi a inserção na CF do artigo quinto, que estabeleceu a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. De acordo com o autor, ao tornar imperativo ao Estado a promoção da igualdade, o artigo quinto criou o espaço necessário para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à igualdade racial.

A Constituição não fala em políticas afirmativas, mas explicita o dever do Estado de promover a igualdade. E essa promoção da igualdade permite que o Estado possa desenvolver políticas de direitos materiais e imateriais, e não só assegurar os direitos formais, como a liberdade de ir e vir, etc., mas, sim, a apropriação de direitos materiais e imateriais concretos a um povo historicamente estigmatizado e excluído de direitos (BARROS, 2016, p.23).

De acordo com Almeida (2019), a legislação brasileira trata da questão racial há anos, mas a CF de 88 trouxe uma das disposições mais relevantes sobre o tema ao definir o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Assim como Barros (2016), Almeida (2019) também cita a constituição como a base, especialmente os artigos primeiro, terceiro e quinto, para implementação de políticas de ação afirmativa contra a desigualdade racial.

Embora as políticas de ações afirmativas tenham amplo respaldo jurídico, seja na Constituição ou nas convenções internacionais, e também encontre ampla fundamentação em preceitos éticos e políticos (ALMEIDA, 2019; PIOVESAN, 2007), o Estado brasileiro demorou a reconhecer a necessidade das ações afirmativas. Para Vieira (2010), as ações afirmativas tomam relevância apenas em 1995 quando, a partir da pressão do movimento negro, “o governo brasileiro reconhece oficialmente a

existência de desigualdades raciais e através do Plano Nacional de Direitos Humanos, propõe-se a concretizar o que estava previsto nos acordos” (VIEIRA, 2010, p.74). Este Plano deu origem à criação, em 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Vieira (2006, p.5), teria sido este “o primeiro documento da história brasileira a inserir em seus pressupostos a proposta de realização de ações afirmativas”.

No Brasil, apesar do enfrentamento sistemático do racismo e das desigualdades raciais pelo movimento negro, foi somente com a realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida, em 1995, em Brasília, por militantes negros e ativistas das lutas antirracistas, que o Estado reconheceu a existência das ações afirmativas. (ALBUQUERQUE; PEDRON, 2018, p.58).

Para Santos (2009), a Marcha para Zumbi representa um marco na história das conquistas para a população negra e foi responsável por unificar e articular todas as forças do Movimento Negro. Em resposta, o governo criou o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI) que, como o próprio nome já diz, seria responsável por “discutir e desenvolver políticas para valorização e promoção da população negra em áreas como educação, trabalho e saúde” (VENTURINI, 2019, p.46).

A III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em 2001, em Durban, África do Sul, também desempenhou um importante papel para consolidar as discussões sobre a necessidade de ações afirmativas no Brasil, principalmente no que tange à implementação de ações voltadas para o acesso da população negra ao ensino superior público (VENTURINI, 2019; SANTOS, 2009; FERES JÚNIOR et al, 2018).

Em 2002, o governo FHC lançou o Programa Nacional das Ações Afirmativas e o Programa Diversidade na Universidade, permitindo às universidades brasileiras a instituição de medidas, como cotas, para promover o acesso de grupos socialmente desfavorecidos. No entanto, o governo FHC terminou sem que nenhuma cota racial ou política de diversidade saísse do papel (VENTURINI, 2019; FERES JUNIOR et al., 2018).

Em 2003, já sob o primeiro governo de Lula, a lei 10.639 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, determinando o ensino de história da África e cultura afro-brasileira no ensino fundamental e médio, públicas e particulares. Para Munanga

(2001) e Barros (2016), a importância dessa lei como ação afirmativa consiste no seu papel em “reverter as representações negativas da população negra e da população africana” e resgatar a contribuição do povo negro na construção social, econômica e política do país.

Também em 2003, o novo governo criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Esta secretaria foi responsável por articular os ministérios e órgãos federais e estaduais com intuito de formular e promover políticas públicas de igualdade racial e superação do racismo (BARROS, 2016).

A Lei 12.288/2010, que ficou conhecida como o Estatuto da Igualdade Racial, também é considerada um marco legal “na medida em que incentivava as universidades públicas a adotarem ações afirmativas voltadas para a população negra” (VENTURINI, 2019, p.48). No seu artigo primeiro, o Estatuto se propôs “a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos, individuais coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”.

3.2 Cotas raciais e autodeclaração: o papel das comissões de heteroidentificação

É nesse contexto de reivindicações e de criações de instrumentos normativos por parte do Estado que se inicia o processo de elaboração e implementação da política de cotas raciais. Essa política pública surge como resposta principalmente às demandas do movimento negro que, entre seus objetivos de luta, sempre teve a pauta do acesso à educação como um direito primordial da população negra para sua efetiva emancipação social (GOMES, 2012).

As cotas raciais foram implementadas primeiramente por iniciativas autônomas de governos municipais e estaduais. Em 2000, com a aprovação de reserva de vagas para estudantes egressos de escola pública e autodeclarados pretos e pardos pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), foi a primeira instituição a adotar a ação afirmativa de cotas raciais. Em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) deu o primeiro impulso para a implementação das cotas nas instituições federais de ensino. Em 2012, o sistema de cotas seria consolidado ao se tornar a lei federal 12.711, conhecida como “Lei de Cotas”, assinada pela então presidente da república Dilma Rousseff (COTAS, 2023).

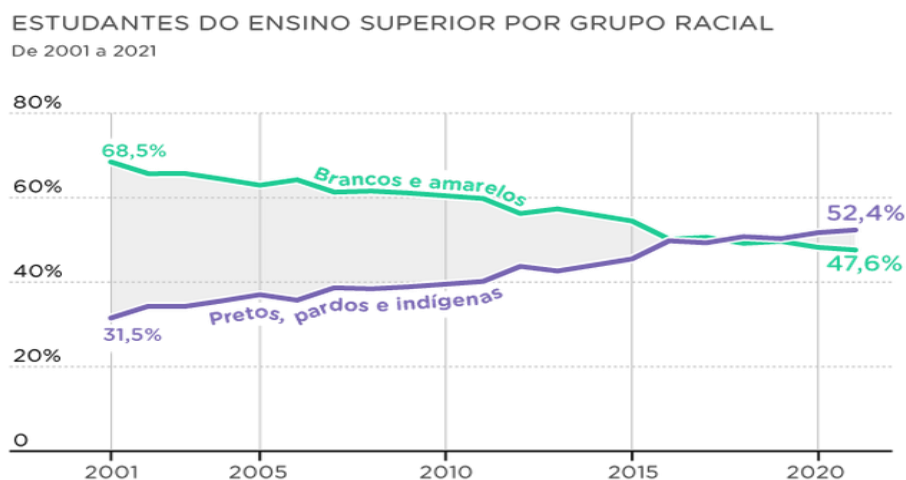
A lei fixou a obrigatoriedade da reserva de 50% das vagas nas instituições de ensino federais para estudantes oriundos de escolas públicas, com renda per capita inferior a um salário mínimo e meio e autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. A partir de 2013, foram reservadas pelo menos 12,5% do número de vagas ofertadas. A implantação das cotas ocorreu de forma progressiva ao longo dos últimos quatro anos, até chegar à metade da oferta total do ensino público superior federal (ALBUQUERQUE, PEDRON, 2018, p.58)

Com a institucionalização oficial da política, as cotas raciais foram pouco a pouco implementadas nas universidades e em outras instituições públicas e privadas do país. Um estudo realizado pelo Instituto de Análise Econômica de Barcelona, publicado pelo jornal Folha de São Paulo em junho de 2021, demonstrou que, entre 2012 e 2015, o percentual de estudantes pretos, pardos e indígenas nas universidades federais aumentou de 29% para 36%. “Usando um modelo estatístico que isola outros fatores, concluiu-se que 57% desse aumento se devem à Lei de Cotas”. (PINHO, FRAGA, QUEIROLO, 2021). Já, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o número de estudantes negros entre 18 e 24 anos no ensino superior entre 2011 e 2019 teria dobrado de 9% para 18% (PAIM, 2021).

Um levantamento realizado pela Agência Senado corrobora com os dados que apontam para a mudança de perfil nas universidades brasileiras. Entre as universidades pioneiras na oferta de vagas específicas para negros, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o percentual de estudantes declarados negros saltou de 20% para 35% com a adoção das cotas. Na UnB que hoje reserva 33,5% das vagas para negros e indígenas, o número de estudantes negros saltou de 10.680 em 2012 para 15.574 em 2021 (BAPTISTA, 2022).

Um levantamento mais recente sobre o perfil de estudantes no ensino público superior (universidades e institutos federais) foi realizado pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) com base em dados estimados pelo IBGE. Os dados compilados pelo levantamento demonstram que em 2001, 68,5% dos estudantes se autodeclararam brancos e amarelos e apenas 31,5% se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas. Em 2021, os estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas que antes das ações afirmativas eram 318.457, passaram a ser 1.268.046 (CAMPOS; PEIXOTO, 2022).

Gráfico 2- Estudantes do ensino superior por grupo racial



Fonte: Índex Cotas, 2022: Nexu Políticas Públicas

O debate público acerca da implementação de cotas para negros foi marcado por vários embates no âmbito social, político e jurídico. A instituição das cotas raciais como dispositivo legal pelo Estado brasileiro renovou e ampliou o debate sobre as reservas de vagas por critério racial nas universidades e instituições federais de ensino. (DAFLON, FERREZ JR., CAMPOS, 2013).

Um dos casos mais emblemáticos foi protagonizado pelo partido Democratas (DEM), que em 2009 apresentaria ao Supremo Tribunal Federal (STF) a ADPF nº 186, em que considerava a implementação das cotas pela UnB inconstitucional, por ferir o princípio da isonomia (VENTURINI, 2019). Esta arguição, que seria julgada improcedente pelo STF três anos depois, apresentou e reforçou o argumento até hoje reproduzido por aqueles contrários às cotas raciais, de que a desigualdade de acesso ao ensino não se dá pela cor da pele do indivíduo e sim pela desigualdade econômica e que esse sistema acabaria por aumentar a reprodução do preconceito ao “categorizar” indivíduos por raça e cor.

Ao invocar a temática da escravidão em sua arguição, o DEM apresentou ainda o argumento no qual afirmava “que as desigualdades entre brancos e negros não têm origem na cor e, mais, que a opção pela escravidão destes ocorreu em razão dos lucros auferidos com o tráfico negreiro e não por nenhum outro motivo de cunho racial” (BRASIL, 2012, p.5). Por sua vez, o STF, em uma decisão histórica e unânime que também endossaria posteriormente a constitucionalidade da Lei de Cotas, reconheceu a validade das cotas raciais em um acórdão repleto de considerações exemplificadoras da discriminação racial existente no Brasil.

O acórdão da decisão do STF deixou expresso o princípio material constante na política de cotas e a legalidade de adoção de metodologias de seleção que levem em conta os critérios étnico-raciais, “de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição” (BRASIL, 2012, p.18).

A constitucionalização da política de cotas e o debate sobre o uso de critérios raciais para a implementação de reservas de vagas nas instituições de ensino foram endossados por argumentos que buscavam demonstrar a existência do preconceito de marca no Brasil. Oliven (2007) compara a política de ação afirmativa no Brasil e nos Estados Unidos, e aponta que uma das diferenças entre os dois países é que para ser considerado negro nos EUA basta ter tido um ancestral africano, ou, como os americanos costumam se referir, *one drop rule*, ou seja, ter uma gota de sangue negro; já no Brasil o que importa é a aparência física. O primeiro gera, portanto, o preconceito racial de origem (genótipo), e o segundo, o preconceito racial de marca (fenótipo).

Isso ocorre porque, no Brasil, o racismo se deu de maneira distinta, resultado da política de estado eugenista que buscava o embranquecimento da população. Não é a árvore genealógica que define se uma pessoa será excluída, mas sim, seus traços fenotípicos. A pigmentação da pele costuma ser considerada o principal fator racial no país. Marcada pelo mito da democracia racial, a população negra brasileira possui traços de uma identidade racial singular (SILVA, 2020).

Esta expressão “preconceito de marca” foi usada pela primeira vez pelo sociólogo Oracy Nogueira (1917-1996) em seu artigo “Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil”. Neste artigo, publicado em 1954, ele desenvolveu a primeira análise comparativa sobre os padrões de discriminação racial no Brasil e nos Estados Unidos.

Nesse contexto, Nogueira (1950) inaugura um conceito, nomeando como preconceito de cor ou de marca, o qual aponta que no Brasil, diferente do que ocorre nos Estados Unidos, o que prevalece quando se trata de preconceito racial é a aparência das pessoas, quanto mais traços negróides uma pessoa tiver mais passível de sofrer com o racismo. Isso ocorre, segundo Lélia Gonzalez (1988), porque a imagem da pessoa negra foi construída como folclórica (pejorativamente), da loucura ou do primitivo, sendo tratada como uma massa anônima de pessoas sem cultura, que só possuíam uma capacidade: a força de trabalho (NETTO, SANTOS, 2020, p.32).

Entender este conceito é fundamental para compreender a dinâmica do racismo no Brasil e as questões que permeiam os trabalhos das comissões de heteroidentificação, uma vez que o único critério utilizado para avaliar ou não uma autodeclaração é o fenótipo do candidato. O fenótipo refere-se às características externas do indivíduo tais como cor da pele, traços faciais (boca, nariz) e textura dos cabelos. “Nesses contextos sociorraciais, é usual que a discriminação racial se intensifique na medida em que as características fenotípicas do indivíduo se afastem daquelas consideradas típicas do grupo dominante” (VAZ, 2018).

A adoção do fenótipo como critério para validar uma autodeclaração foi amplamente discutida e defendida pelo STF nos julgamentos da ADC 41/DF e da ADPF 186/DF e pelo MP na Ação Civil Pública (ACP) da instituição Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO).⁶ Nas palavras do Ministro Luiz Fux durante seu voto na ADPF 186 “são esses traços objetivamente identificáveis que informam e alimentam as práticas insidiosas de hierarquização racial ainda existentes no Brasil”.

O MP também argumenta na ACP o “critério proeminente da cor da pele” nos atos de preconceito que ocorrem nas relações interpessoais. “Os traços, contornos, cabelos e olhos são analisados a posteriori, mormente quando a cor da pele suscita dúvida quanto à identificação racial do indivíduo”.

Sabe-se que o preconceito racial ocorre nas relações interpessoais de forma direta. O indivíduo que discrimina é movido por uma análise visual e espontânea em que as informações acerca dos antepassados ou da genética da vítima não são levadas em consideração, salvo para agravar a discriminação previamente posta em razão da cor da pele.⁷

Segundo a Lei de cotas, para usufruir da reserva de vagas étnico-raciais, o candidato deve se autodeclarar preto ou pardo. No entanto, em pouco tempo de implementação dessa política, se verificou na prática a ocorrência de autodeclarações falsas.

⁶ A Educafro - Francisco de Assis Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes é uma instituição que trabalha com a inclusão social através da educação, com ênfase em políticas públicas e ações afirmativas direcionadas à população afrodescendente e carente. Atualmente, combate às fraudes nas cotas raciais de concursos públicos e universidades.

⁷ Trecho retirado do documento da Ação Civil Pública pela EDUCAFRO para o Ministério Público Federal e Procuradoria da República no Distrito Federal.

As denúncias de fraudes em concursos e vestibulares e o desvio de finalidade da política pública demandou a elaboração de um mecanismo de controle do uso das cotas raciais. A UnB, uma das primeiras instituições a receber denúncias de fraudes no ingresso por meio de cotas raciais, também foi a primeira a instituir uma comissão própria para verificação de autodeclarações usando fotografias como critério de aferição. Posteriormente, a UnB adotou a realização de entrevistas para aferir a autodeclaração dos estudantes denunciados (CARVALHO, 2020). Mais de 100 estudantes passaram pela comissão e 15 estudantes foram desligados.⁸

Lesme (2016), cita o caso da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) que, em 2016, por meio do Coletivo Negrada recebeu 40 denúncias envolvendo calouros. Uma publicação da revista Veja de 2014, relatava que, naquele ano, o MP do Rio de Janeiro já acumulava mais de 60 denúncias anônimas sobre o sistema de cotas da UERJ.

A pressão da sociedade, de movimentos e coletivos negros e do próprio MP, exigiram a tomada de ações das instituições de ensino superior para averiguação das denúncias. Universidades federais e estaduais passaram a constituir comissões provisórias ou permanentes para apurar denúncias em seus processos seletivos (LESME, 2016). Para Carvalho (2020, p.49), considerando que uma vaga no ensino superior é um bem público extremamente escasso, cabe às instituições “prever as condições que garantam a distribuição dessas vagas para os candidatos negros a quem elas são destinadas por lei e por editais”.

O ato de realizar procedimentos de verificação de autodeclaração apenas mediante denúncia trouxe, no entanto, algumas problemáticas aos processos de ingresso. A criação de comissões próprias, com parâmetros definidos internamente ou sem nenhuma padronização trouxe fragilidade jurídica aos pareceres emitidos; os processos administrativos para apuração de denúncias costumam ser lentos; o cancelamento de matrícula e desligamento do estudante já em curso, em caso de fraude comprovada, gera vagas ociosas para a instituição (TAJRA, 2020).

Depois que a pessoa entra, ela já tem direito àquela vaga, e a universidade inicia um processo administrativo, que costuma ser moroso como um processo judicial. Precisa se garantir a ampla defesa, o contraditório. Para contornar esse problema, estão sendo criadas as comissões para analisar

⁸ UnB Notícias: UnB expulsa estudantes que fraudaram sistema de cotas. Disponível em: <https://noticias.unb.br/76-institucional/4297-unb-expulsa-estudantes-que-fraudaram-sistema-de-cotas>. Acesso em 08 jun. 2023.

durante o processo seletivo, antes de a pessoa fazer a matrícula (VENTURINI,2020).⁹

As comissões de heteroidentificação foram então instituídas com a finalidade de comprovar a veracidade das autodeclarações de candidatos inscritos por cotas raciais nos concursos e processos seletivos. Inicialmente legislando apenas sobre concursos públicos, por meio da Orientação Normativa N° 3 de 01 de agosto de 2016, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPOG) estabeleceu orientações para aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros, que se declararem pretos ou pardos. Em seu artigo 2° a normativa estabeleceu o fenótipo como único aspecto a ser considerado e a formação de uma comissão com membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

Em 9 de agosto de 2016 o Conselho Nacional do MP, publicou a Recomendação N°41 em que determina que o MP tome medidas para assegurar a correta implementação da política de cotas raciais em concursos públicos. Em seu artigo 1°, a recomendação sugere a previsão nos editais de “mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil”.

A fim de discutir diretrizes e normatizar os procedimentos de aferição das autodeclarações, garantindo maior segurança e clareza aos trabalhos das comissões a Portaria Conjunta MP/MJC n° 11, de 26 de dezembro de 2016, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, de caráter consultivo. A partir deste GT, o MPOG publicou a Portaria Normativa n° 4 de 06 de abril de 2018. Embora trate dos procedimentos realizados em concursos públicos, pela falta de legislação própria e por recomendação do MP, essa Portaria passou a ser adotada como base normativa também aos procedimentos de vestibulares em universidades e institutos federais.

Após extenso processo de reuniões, das quais participaram membros de diversos Ministérios, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Cebraspe, ESAF, consulta eletrônica e seminário jurídico, foi publicada a Portaria Normativa MPDG/SGP n. 04 (Anexo 05), de 06 de abril de 2018, regulamentando o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais da

⁹ VENTURINI, Anna C. Entrevista em Ação contra fraude em cota na UnB analisou traços físicos e levou três anos. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/07/18/cotas-fraudes-unb-usp-expulsos.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos da Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014.¹⁰

Assim como a política de cotas, o procedimento de heteroidentificação também foi alvo de debates polêmicos e pontos de vistas diversos. Enquanto de um lado os favoráveis ao procedimento defendem a sua importância como medida antifraude para que se assegure o acesso aos sujeitos de direito, por outro lado, os críticos contrários acusam falhas no procedimento e usam termos como “tribunal racial” reprodutor de preconceitos para denominar as comissões.

Legalmente, no entanto, o procedimento de heteroidentificação encontra respaldo na sua portaria de regulamentação e também na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 do Supremo Tribunal Federal que considerou legítima a utilização de mecanismos para aferição da autodeclaração:

Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. (BRASIL, 2017, p.2).

Para Azevedo (2011), a polêmica em torno das comissões de heteroidentificação está justamente no fato de algo subjetivo como a identidade de um indivíduo ser avaliada com base em critérios objetivos (fenótipos). No entanto, no âmbito de uma política pública que visa a um determinado objetivo e que necessita de instrumentos de fiscalização, “a verificação da autodeclaração não diz respeito aos sentimentos subjetivos do indivíduo, mas sim ao fato social do preconceito. Os sentimentos, assim como a dignidade do indivíduo, são preservados” (AZEVEDO, p. 3, 2011).

Neste mesmo sentido, Rios (2018), também argumenta que “a autodeclaração é ponto de partida legítimo para a definição identitária” mas que a comissão deve avaliá-la à luz do objetivo da política pública. Em outras palavras, ainda que um candidato se identifique como preto ou pardo, é necessário confirmar se para os fins da política de cotas raciais ele é um sujeito de direito - aquele que pertence ao grupo social que sofre o preconceito da sociedade.

¹⁰ Trecho retirado do documento da Ação Civil Pública pela EDUCAFRO para o Ministério Público Federal e Procuradoria da República no Distrito Federal.

[...] no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública (RIOS, 2018, p.215).

Em um contexto jurídico, as autodeclarações são legítimas como critério de pertencimento racial. O próprio Estatuto da Igualdade Racial em seu artigo 1º define a “população negra” como o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas ou pardas. A autodeclaração também é considerada pelo IBGE para coleta de informações sobre raça/cor. Além disso, a própria ADPF 186 que julgou a constitucionalidade das reservas de vagas para negros, manifestou pela possibilidade da autodeclaração nos sistemas de seleção para o ingresso do ensino superior. (RIOS, 2018; VAZ, 2018)

A própria Portaria Normativa N°4 prevê em seu artigo 3º a presunção relativa de veracidade da autodeclaração. Outrossim, o parágrafo 3º desse artigo, estabelece que, em caso de dúvidas a respeito do fenótipo do candidato por parte da comissão, deverá prevalecer a autodeclaração.

“O critério da autodeclaração também foi historicamente reconhecido e pleiteado pelo movimento negro, como modo de valorização identitária da população negra” (VAZ, 2018, p.42). No entanto, para Vaz (2018, p.43), a realidade atual é diferente, com o advento das políticas públicas “se autodeclarar negro pode implicar benefícios jurídicopolíticos relevantes, inclusive afetos ao acesso a bens escassos.” Para Carvalho (2020, p.60) “a autodeclaração absolutizada, irrestrita e aceita sem questionamento foi o principal fator que facilitou as fraudes nas cotas, desde o seu início”.

Portanto, mesmo sem deixar de reconhecer a importância da autodeclaração, é necessário que se reconheça que ela não é absoluta. Os procedimentos de heteroidentificação são necessários para sua validação visando à correta aplicação e concretização das políticas afirmativas de cotas raciais.

Diante dessa realidade, as chamadas comissões de verificação têm se estabelecido, nos últimos anos, como mecanismo de concretização do direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. Sem elas tais ações afirmativas são esvaziadas e perdem seus fundamentos, por não serem capazes de alcançar o resultado a que se destinam, qual seja: o efetivo incremento da representatividade negra nos espaços de poder (VAZ, 2018, p.35).

No mesmo sentido, a heteroidentificação é instrumento de fiscalização das políticas públicas para acesso ao ensino superior, pois o Estado/Administração, tem o dever de garantir a implementação adequada das ações afirmativas que possui. Ademais, nada há de inconstitucional das denominadas comissões de confirmação da autodeclaração, conforme já reconhecido pelo STF. A vantagem de tais comissões está no fato de simplificar e institucionalizar os mecanismos de autocontrole da administração pública (LEITE, 2020, p.63).

4 AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os dados coletados de maneira a responder à pergunta que norteou o caminhar desta pesquisa. Afinal, como estão estruturados os procedimentos de heteroidentificação enquanto instrumento de monitoramento de ingresso por cotas raciais em cada um dos Institutos Federais do Rio Grande do Sul?

Com o intuito de colaborar com a lacuna identificada por Lotta (2010) de trabalhos empíricos que enfoquem os implementadores, esta pesquisa analisou as comissões de heteroidentificação a partir da ênfase nos diversos atores envolvidos no processo e como suas ações e discricionariedade interferem nos aparatos técnico-administrativos e na metodologia de trabalho das comissões. Nesse sentido, a partir do processo de categorização realizado, serão apresentados primeiramente os resultados que se relacionam à implementação propriamente dita das comissões nos três IFs estudados e, posteriormente, os dados relacionados ao *modus operandi* e às questões que permeiam ritos dos procedimentos de heteroidentificação.

Na última sessão, serão apresentados os resultados obtidos a partir das respostas ao questionário aplicado aos candidatos submetidos aos procedimentos nos três IFs investigados. A partir das respostas buscou-se inferir a percepção e os discursos destes possíveis destinatários da política sobre o trabalho das comissões e possíveis implicações no seu modo de ver as questões étnico-raciais.

4.1 Caracterização do objeto de estudo e dos sujeitos da pesquisa

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso qualitativo com foco nos atores e processos envolvidos, de meio exploratório e não experimental, e fim descritivo. Os instrumentos de coleta de dados compreenderam: documentos das três unidades de análises (IFSul, IFRS, IFFar), questionário eletrônico aplicado aos candidatos de ensino superior submetidos aos procedimentos de heteroidentificação e entrevista semiestruturada com membros internos e externos das comissões. Esta pesquisa possui fim descritivo por partir da premissa de que práticas e políticas que se relacionam com problemas sociais podem ser melhoradas a partir de descrições

detalhadas de suas características, propriedades, causas e consequências (MICHEL, 2015).

O universo desta pesquisa contemplou os três Institutos Federais do Estado do Rio Grande do Sul, seus conjuntos documentais e normativos, seus servidores, estudantes e colaboradores externos. Esta escolha foi motivada pela atuação profissional da pesquisadora como servidora técnico-administrativa do IFSul e como membro da comissão de heteroidentificação do *campus* em que atua. Para um melhor entendimento do leitor sobre este universo, apresentamos a seguir um breve histórico sobre estas instituições.

O Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e o Instituto Federal Farroupilha (IFFAR) formam a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Rio Grande do Sul. Com o intuito de interiorizar a educação profissional e tecnológica no país, esta rede foi instituída pela Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e atualmente é constituída por um conjunto de instituições vinculadas ao Ministério da Educação: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais (IFs); Universidade Tecnológica Federal do Paraná - (UTFPR); Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG); Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e o Colégio Pedro II.

Diferentemente das Universidades Federais, além da educação superior, os IFs se caracterizam pela verticalização do ensino com oferta de educação básica, profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, como: ensino médio integrado com curso técnico, cursos superiores de tecnologia (tecnólogos), educação para jovens e adultos (EJA), cursos de formação inicial e continuada (FIC), entre outros (BRASIL, 2008). Segundo dados do MEC, os IFs estão espalhados pelas 05 regiões do Brasil, totalizando 36 institutos federais e seus respectivos *campi*.

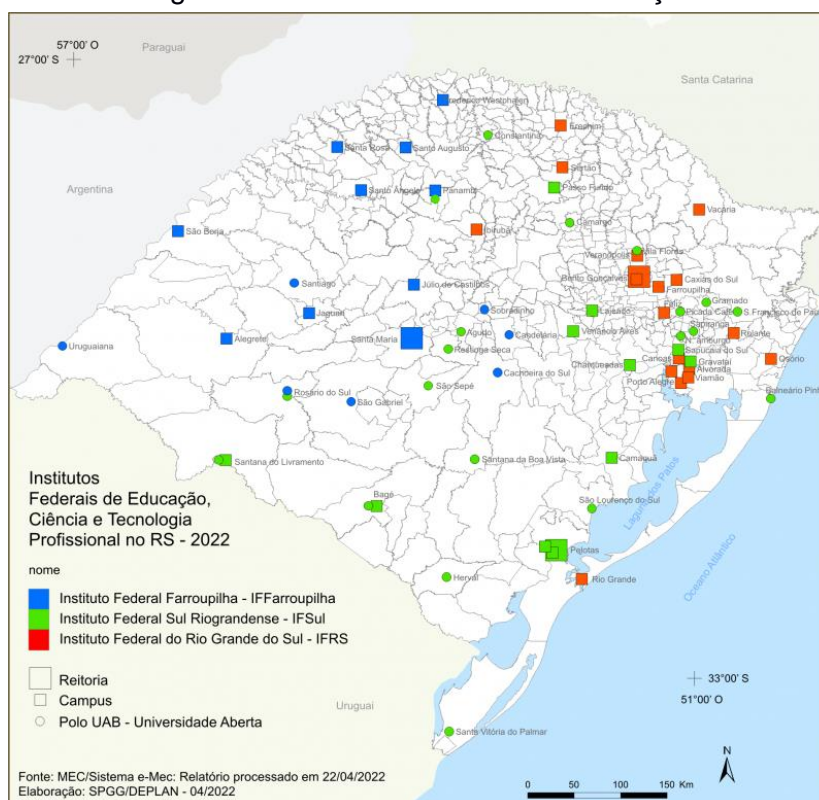
O IFSul foi criado a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET), possui sede administrativa em Pelotas/RS, e é formado por 14 *campi*: Pelotas - Visconde da Graça, Pelotas, Sapucaia do Sul, Charqueadas, Passo Fundo, Camaquã, Venâncio Aires, Bagé, Santana do Livramento, Sapiranga, *campus* avançado Jaguarão, Gravataí, Lajeado e *campus* avançado Novo Hamburgo.

O IFRS se estruturou a partir da união de três autarquias federais: o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Bento Gonçalves, a Escola Agrotécnica Federal de Sertão e a Escola Técnica Federal de Canoas. Logo após, incorporaram-

se ao instituto dois estabelecimentos vinculados a Universidades Federais: a Escola Técnica Federal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs) e o Colégio Técnico Industrial Prof. Mário Alquati, de Rio Grande. Atualmente, o Instituto possui 17 *campi*: Alvorada, Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Farroupilha, Feliz, Ibirubá, Osório, Porto Alegre, Restinga (Porto Alegre), Rio Grande, Rolante, Sertão, Vacaria, Veranópolis e Viamão. A reitoria é sediada em Bento Gonçalves.

Por sua vez, o Instituto Federal Farroupilha (IFFar) foi criado por meio da integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul, de sua Unidade Descentralizada de Júlio de Castilhos, da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, e do acréscimo da Unidade Descentralizada de Ensino de Santo Augusto. Com sua reitoria em Santa Maria, possui atualmente 11 *campi*: Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguari, Júlio de Castilhos, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Augusto, São Borja, São Vicente do Sul, Avançado Uruguaiana.

Figura 2 - Institutos Federais de Educação



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul

Os sujeitos desta pesquisa (Quadro 2) compreendem servidores docentes, servidores técnicos administrativos, membros da sociedade civil que atuam ou

atuaram nas comissões de heteroidentificação e candidatos a cursos superiores dos três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. As entrevistas ocorreram durante o mês de dezembro de 2022 e janeiro de 2023 e foram realizadas de modo online por meio da plataforma *google meet*, com gravação de tela mediante anuência dos entrevistados. Os sujeitos foram selecionados de maneira aleatória com base nas portarias, com exceção dos gestores e/ou coordenadores que foram escolhidos sob o critério de terem participado do processo inicial de implementação das comissões nos seus respectivos IFs.

Quadro 2 - Sujeitos da pesquisa

Entrevista	Ator	Categoria	Autodeclaração	IF
1	Chefe do DEPEI	BME	Branca	IFSul
2	Servidora TAE	Burocrata nível rua	Branca	IFSul
3	Membro externo	Não governamental	Preta	IFSul
4	Coordenadora de Ações Inclusivas	BME	Branca	IFFar
5	Servidora Docente	Burocrata nível rua	Preta	IFFar
6	Membro externo	Não governamental	Preto	IFFar
7	Servidora Docente	Burocrata nível rua	Parda	IFRS
8	Servidor TAE	Burocrata nível rua	Branco	IFRS
9	Servidor TAE	Burocrata nível rua	Branco	IFRS
10	Assessoria de Relações étnico-raciais*	BME	Preta	IFRS

* Não foi possível realizar a entrevista síncrona. As respostas e documentos foram coletados por contatos via e-mail

4.2 Procedimentos de coleta de dados

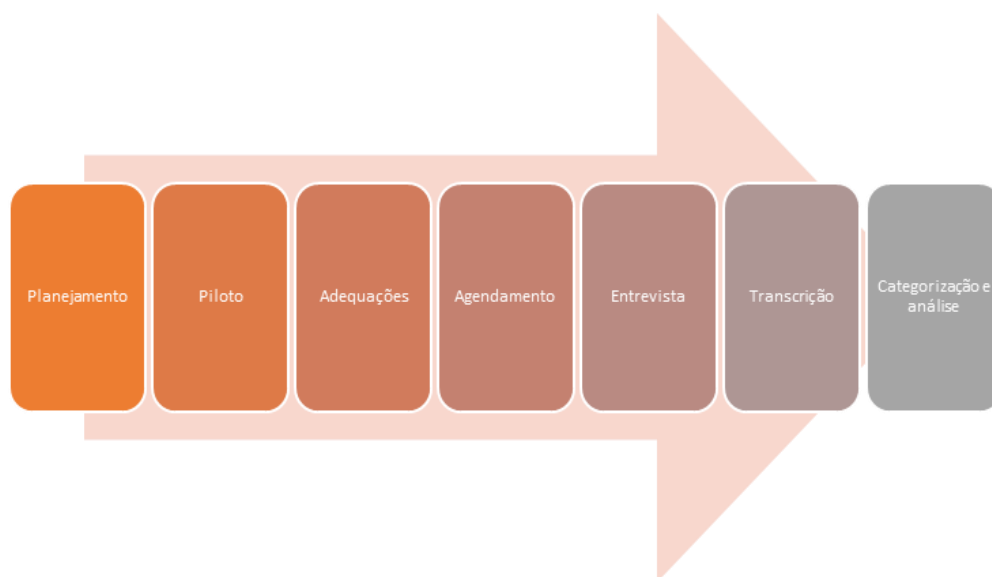
A técnica de entrevista foi escolhida por permitir uma maior liberdade de respostas aos entrevistados e também por possibilitar a nós, pesquisadores, a

possibilidade de adotar um estilo coloquial, fazendo com que a conversa tenha um fluxo mais natural, ainda que dentro de um plano de questionamento já definido (MAY, 2004; O'LEARY, 2019). As entrevistas seguiram um roteiro pré-estabelecido, disponível no Apêndice A, com 19 perguntas abertas, aplicadas para os 10 atores participantes e com duração média de uma hora e meia cada. O agendamento ocorreu por meio de troca de e-mail com antecedência de uma semana. Nestes e-mails constaram os objetivos de pesquisa, o método de entrevista, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e a Carta de Anuência assinada pelos reitores dos IFs.

As entrevistas totalizaram em torno de 13 horas de gravação total. De modo geral, as conversas ocorreram de maneira bastante natural, os atores entrevistados demonstraram grande interesse na pesquisa, o que possivelmente contribuiu para que se sentissem à vontade para responder de maneira livre e com opiniões firmes às perguntas a eles dirigidas. Aos atores integrantes da gestão dos IFs, as perguntas foram mais direcionadas no sentido de entender o percurso, os tensionamentos e as motivações até a efetiva implementação das comissões de heteroidentificação, considerando também o ponto de vista de cada um com relação aos procedimentos na atualidade e sobre a política propriamente dita. Aos membros das comissões focou-se principalmente nas suas percepções enquanto sujeitos brancos ou negros no papel de executores de uma política pública de cunho étnico racial. As perguntas e suas respectivas respostas produziram resultados para os objetivos 1 (um), 2 (dois) e 3 (três) da pesquisa.

Para organização deste processo de entrevistas adotou-se o checklist sugerido por O'Leary (2019), com as etapas ilustradas na Figura 3 a seguir:

Figura 3 - Etapas do processo de entrevista



Fonte: Adaptado e traduzido pela autora com base em O'LEARY, 2019, p.165

Para compreender todo o processo que envolveu o procedimento operacional e normativo da heteroidentificação, identificar e descrever o caminho percorrido por cada instituição, os eventos, os atores envolvidos nas principais etapas, as capacitações, fatos que antecederam e apontaram a necessidade de implementar tais comissões e demais fatores que compõem todo o seu conjunto operacional, procedeu-se também à análise de fontes documentais produzidas a partir de 2017, ano em que se iniciaram os debates sobre as comissões nestes IFs, até os dias atuais. Estas fontes documentais se constituíram dos seguintes materiais:

- Instruções, resoluções e portarias normativas e alterações;
- Roteiros de atuação;
- Modelos de pareceres;
- Modelos de autodeclarações;
- Materiais institucionais de capacitação: portais de cursos e vídeos;
- Editais de processos seletivos;
- Publicações de chamadas para o procedimento de heteroidentificação.

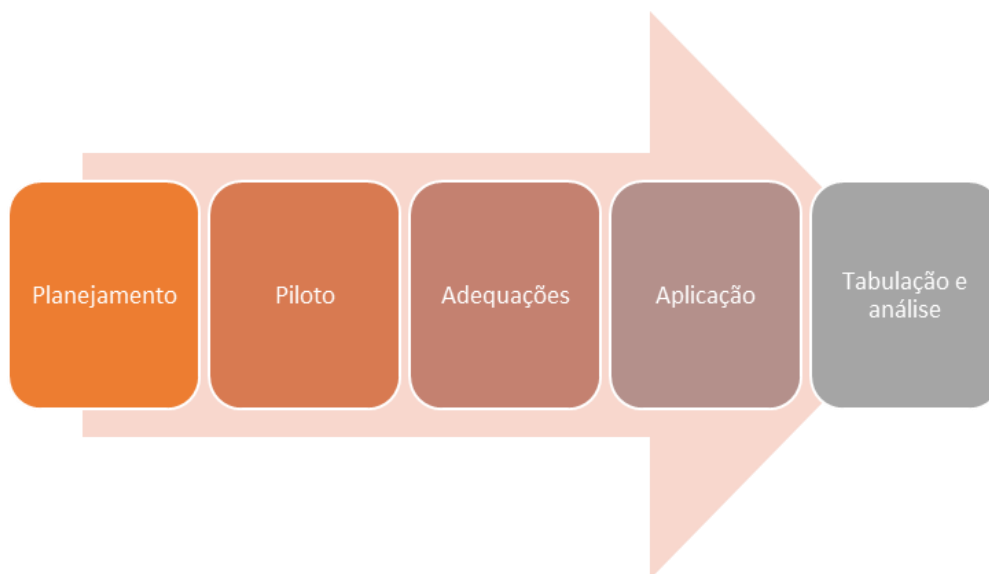
A investigação e análise dos documentos foi realizada como procedimento complementar às falas dos entrevistados, ou seja, a busca por esses documentos direcionou-se de acordo com informações coletadas nas entrevistas na medida em que eram respondidas perguntas relacionadas ao *modus operandi* das comissões. A partir disso, esses documentos foram solicitados às instituições ou buscados nos próprios sites oficiais.

Após verificadas as questões de autenticidade, credibilidade, representatividade e significado (MAY, 2004), procedeu-se à análise desses documentos de maneira a compreender o aparato normativo, técnico e administrativo das comissões. A análise da parte documental e das entrevistas foi feita de maneira separada para cada instituto, com o intuito de perceber e comparar o caminhar de cada um deles na construção dos procedimentos de heteroidentificação e as percepções dos atores envolvidos nesta política.

Para atender ao objetivo 4 (quatro), de descrever e analisar a percepção e os discursos de candidatos cotistas étnico-raciais submetidos ao procedimento de heteroidentificação, elaborou-se um questionário eletrônico. Após um pré-teste aplicado a 7 (sete) respondentes, sua versão final ficou composta por 22 perguntas de múltipla escolha e 4 perguntas abertas, totalizando 26 perguntas, conforme o Apêndice C. Optou-se por um questionário em formato de formulário eletrônico como instrumento de coleta de dados nesta etapa, para que se pudesse obter um maior N de respostas e assim buscar traçar uma tendência nos discursos dos candidatos submetidos aos procedimentos de heteroidentificação. Conforme Gil (2019, p.137), o questionário é capaz de “obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.”

O projeto da pesquisa previa o envio deste formulário para candidatos que já haviam sido submetidos entre os anos 2018 e 2022, no entanto, a dificuldade em conseguir o contato desses candidatos (devido principalmente a questões de confidencialidade que envolvem esses processos por parte dos IFs) exigiu uma mudança nesta etapa da coleta. Entre os meses de outubro e novembro de 2022, a pesquisadora realizou contato com as áreas responsáveis pelas ações inclusivas de cada instituto a fim de solicitar os editais dos processos seletivos abertos. Em consulta aos cronogramas dos editais, observou-se que em janeiro e fevereiro de 2023 ocorreriam procedimentos de heteroidentificação para os cursos superiores desses IFs. Optou-se então por disponibilizar o formulário eletrônico “*in loco*” para os candidatos imediatamente após o procedimento. Para facilitar o acesso ao formulário, um *QR CODE* foi gerado e encaminhado para todos os representantes de comissões dos três IFs, juntamente com um documento orientando a aplicação, conforme o Apêndice D.

Figura 4 - Etapas do processo de aplicação do questionário



Fonte: Adaptado e traduzido pela pesquisadora com base em O'LEARY, 2019.

4.3 Organização e análise de dados

A fim de dar sentido e explicação aos dados coletados, nossa análise seguiu a cronologia proposta na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Abaixo, descrevemos as três fases desta técnica e as ações que realizamos em cada uma delas:

I. pré-análise: escolha e leitura flutuante dos documentos, das entrevistas e das respostas do questionário;

II. exploração do material: realizou-se uma análise temática dividindo os textos das entrevistas e as respostas do questionário em categorias/seções que pudessem produzir respostas aos objetivos deste estudo.

III. tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Os registros das entrevistas realizadas via *google meet*, depois de ouvidos várias vezes, foram transcritos por meio do programa de transcrição do *google docs*. Após a separação dos textos por IF, realizamos a leitura atenta aos registros orais e dos documentos em busca dos fatos, normas, ações, sugestões e percepções que nos levassem as respostas para nossos objetivos. A partir da categorização dos dados, realizamos análise separadamente para cada IF a fim de traçar um comparativo e identificar possíveis semelhanças, diferenças e desafios enfrentados na implementação dos procedimentos de heteroidentificação.

Quanto aos dados obtidos por meio dos questionários, estes foram tabulados e separados em três seções de modo que fosse possível visualizar e compreender as percepções e discursos dos candidatos sobre aspectos da política de cotas raciais, da comunicação institucional e do procedimento de heteroidentificação.

Quadro 3 - Quadro resumo do percurso metodológico

Objetivos Específicos	Coleta	Categorias de análise
Identificar os fatores e tensionamentos que contribuíram para a implementação das comissões.	Entrevista semiestruturada com os servidores que participaram dos debates iniciais e da implementação; Análise documental e pesquisa bibliográfica;	Contexto político e institucional de implementação das comissões; Aparato técnico-administrativo e normativo; Papel e percepção dos atores.
Identificar e analisar comparativamente a metodologia de implementação e execução dos procedimentos de heteroidentificação.	Entrevista semiestruturada com os oito servidores e com os dois membros externos; Análise documental;	Aparato técnico-administrativo e normativo; Papel e percepção dos atores.
Identificar e analisar os discursos e ações dos atores membros das comissões de heteroidentificação.	Entrevista semiestruturada com os oito servidores e com os dois membros externos;	Aparato técnico-administrativo e normativo; Papel e percepção dos atores.
Identificar e analisar a percepção e os discursos dos candidatos quanto ao procedimento de heteroidentificação	Aplicação de questionário online;	Percepção dos candidatos sobre política e procedimentos

Fonte: elaborado pela autora

4.4 Questões éticas da pesquisa

Considerando as normas da resolução nº 510, de 07 de abril de 2016 do Conselho Nacional de Saúde e considerando também que esta pesquisa previu utilização de dados obtidos diretamente com os participantes e de informações identificadas, o projeto foi primeiramente submetido à Comissão de Pesquisa do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e cadastrado na Plataforma Brasil após a aprovação para análise do Comitê de Ética da Universidade.

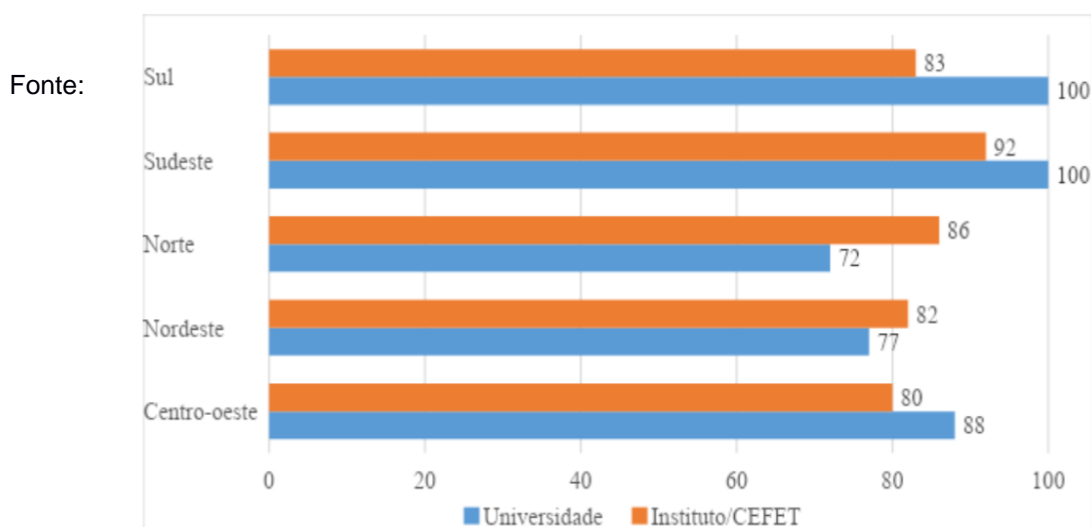
Por tratar-se de uma pesquisa realizada em ambientes institucionais de educação, antes de dar início às coletas dos dados e entrevistas, um ofício e um plano detalhado da pesquisa foram enviados para as reitorias dos três IFs solicitando autorização para coletas de informações institucionais e permissão para divulgação dos resultados. Aos participantes entrevistados e respondentes do questionário foram apresentados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Termo de Confidencialidade, Privacidade e Segurança dos Dados.

4.5 A implementação: o processo de institucionalização e normatização dos procedimentos de heteroidentificação

As comissões de heteroidentificação surgiram como um mecanismo de monitoramento das cotas raciais em resposta dada pelo governo às ocorrências de fraudes em processos seletivos das instituições públicas federais do país. Embora a política de cotas raciais na esfera federal tenha sido implementada pela primeira vez no ano de 2003, a institucionalização dos procedimentos de verificação das autodeclarações nas universidades e institutos federais parece ter ganhado força apenas a partir de 2018, ano da publicação da Portaria Normativa N°4.

Segundo Santos, Teodoro e Ferreira (2020), um levantamento realizado pelo Observatório das Políticas de Ação Afirmativa da Região Sudeste (OPAAS), da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), “em 2017, apenas 19% das universidades adotaram as comissões, valor que subiu para 27%, em 2018, e 47% e 85%, em 2019 e 2020, respectivamente”. Regionalmente, o Sul e o Sudeste apareceram como as regiões com maior percentual de implementação da heteroidentificação em seus processos seletivos, conforme ilustra o Gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 - Percentuais de IFES que adotam a heteroidentificação nos processos seletivos de estudantes



Santos; Teodoro; Ferreira (2020, p.82)

No Rio Grande do Sul, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foi a primeira a adotar o procedimento de heteroidentificação, em 2015, seguida pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), em 2016, e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2017.¹¹ Entre os institutos federais do RS, o IFRS foi o primeiro a adotar o procedimento, em 2018, seguido pelo IFSul, em 2019, e mais recentemente o IFFAR, que realizou suas primeiras bancas de heteroidentificação em 2022.

Posto isso, iniciamos então nosso estudo sobre as comissões de heteroidentificação destes três IFs gaúchos. Com o intuito de compreender os fatores e processos relacionados à implementação dessas comissões, iniciamos com a análise dos relatos de atores que participaram desta etapa e dos documentos aos quais esses relatos foram nos conduzindo.

Em nossa revisão bibliográfica, buscamos demonstrar que, considerando a abordagem cíclica (SECCHI, 2019), toda política e suas etapas surgem de uma demanda e essa demanda gera uma agenda de debate formada por vários atores da sociedade civil e do governo. A mobilização desses atores, que neste estudo aparecerão hora como implementadores, hora como executores, gera força de

¹¹ Projeto "Racialização à brasileira: uma análise da implantação das comissões de heteroidentificação nos processos seletivos para ingresso nas universidades públicas". Planilha disponível em <https://metabuscador.uspdigital.usp.br/handle/doc/12735>

pressão sobre o Estado, que por sua vez responde com a criação de uma política pública como solução para um determinado problema.

Contudo, conforme Lotta (2012), nenhum processo de política é linear, suas etapas podem sofrer alterações ao longo do tempo, afetadas pela discricionariedade dos burocratas ou por questões não previstas na etapa de planejamento. Enquanto que para os primeiros estudiosos da área o fato de uma política não acontecer de acordo com sua formulação resultava em fracasso, as novas gerações entendem esse fato como parte do processo e focam nos processos decisórios e nos resultados (Bichir, 2020; Lotta 2019).

Nesse sentido, abordamos os principais pontos de debate que permearam a política de cotas raciais e as questões que apontaram para a necessidade de criação das comissões de heteroidentificação. É sob essa ótica que analisaremos a implementação e o *modus operandi* das comissões do nosso universo de estudo, a fim de compreender a dinâmica decisória, os principais pontos de debate, ações discricionárias e possíveis alterações no desenho e suas implicações.

No IFSul, o debate sobre as cotas raciais iniciou em 2012 e sua efetiva implementação ocorreu em 2013, com o lançamento do edital de ingresso para 2014. A primeira denúncia, no entanto, ocorreu 4 anos depois, em um período de troca de gestão e reformulação da estrutura administrativa desta instituição.

[...] foi um período de transição, o departamento que existia era departamento de ações inclusivas dentro da pró reitoria de extensão, e quando assumimos na gestão do Flávio em julho de 2017, nós, em uma reunião, definimos que não seriam ações, seria educação, bem mais amplo. Tinha outro propósito, e também já que era educação deveria ficar na pró reitoria de ensino, então essa foi a transformação (Chefe DEPEI IFSul).

De acordo com o artigo 27, inciso XXII, do Regimento Geral do Instituto Federal Sul Rio-grandense (IFSUL, 2014), cabe à Pró-Reitoria de Ensino (PROEN) “contribuir para o acesso, permanência e êxito de pessoas com deficiência e de grupos sociais que são alvos de políticas públicas afirmativas”. No organograma institucional, ligado a essa Pró-Reitoria, localiza-se a Diretoria de Políticas de Ensino e Inclusão (DIRPEI) e, dentro desta diretoria, o Departamento de Educação Inclusiva (DEPEI).

Criado em 2017 por meio de uma resolução do Conselho Superior do IFSul, cabe ao DEPEI, segundo o artigo 33-B do Regimento Geral:

II. divulgar os objetivos das ações inclusivas motivando o acesso, permanência e êxito de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017) III. promover ações visando à democratização e à equiparação de oportunidades educacionais no IFSul; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017) IV. incentivar a capacitação da comunidade acadêmica no âmbito da educação inclusiva;(IFSUL, 2014).

Em junho de 2018, o DEPEI promoveu o I Encontro dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI)¹² do IFSul com o intuito de discutir uma proposta de implementação da Comissão de heteroidentificação para verificação de autodeclaração de cotas raciais nos *campi*. A ata produzida naquele primeiro encontro relata a presença de membros da comissão da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), que se juntariam a partir de então ao grupo de atores implementadores das comissões de heteroidentificação no IFSul. Com as comissões já implementadas, a UFPEL trouxe seu *know-how* técnico e operacional para a configuração do *modus operandi* das comissões do IFSul.

Naquela ocasião, apresentaram-se os principais fatores que conduziram as instituições de ensino até a implementação dessas comissões, conforme Quadro 4 abaixo. De modo geral, as denúncias de fraudes e a necessidade de um monitoramento da política de cotas foram permeadas por uma diversidade de diplomas legais que sofreram e ainda sofrem contínuas modificações ou complementações ao longo da existência dessa política.

Quadro 4 - Marco legal dos procedimentos de verificação das autodeclarações (continua)

Legislação	Tema
Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016	Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos.
MPF quer adoção de controle prévio de cotas raciais. (13 de março de 2018)	As universidades têm prazo de 30 dias para informar ao MPF acerca das providências adotadas.
Portaria normativa nº 4, de 6 de abril de 2018	Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos

¹² Os NEABIs são órgãos de assessoramento propositivo, consultivo e executivo, formados nos *campi* dos institutos federais, responsáveis pelo acompanhamento de questões relacionadas à esfera étnico-racial. Entre suas finalidades, consta o importante papel de fomentar o debate e a inclusão de ações de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos IFs de modo a cumprir as leis Nº 10.639/2003 e 11.645/2008 que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Culturas Afro-brasileiras e Indígenas.

	negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.
Portaria nº 1.649, de 28 de maio de 2018	Estabelece procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração, para fins de preenchimento de vagas reservadas para candidatos negros (Lei nº 12.990/2014) referente aos Editais de Concurso Público IFSP Nº 858/2017 e Nº 118/2018.
Ação Civil Pública pela EDUCAFRO para o Ministério Público Federal e Procuradoria da República no Distrito Federal (2018)	Solicita penalidades para as universidades que não tem comissões de heteroidentificação.
Recomendação Nº 1/2020 de 03 de fevereiro de 2020	Suprime do artigo 11º da Portaria Nº 04/2018 a eliminação do candidato por simples discordância da comissão quanto à sua autodeclaração.

Fonte: elaborado pela autora

A Ação Civil Pública (ACP) da EDUCAFRO apresenta em sua íntegra uma coletânea de fotos de candidatos fenotipicamente brancos que ingressaram em instituições federais de ensino superior por meio de cotas raciais. Essas fotos compõem o documento como evidências comprobatórias do argumento levantado de que a simples autodeclaração como negro não seria suficiente para garantir que as cotas realmente fossem usufruídas pelos sujeitos de direito.

“A mera aceitação formal da autodeclaração como negro, sem que haja nenhuma verificação por parte da administração pública, evidenciou-se insuficiente para assegurar que as vagas reservadas para negros fossem efetivamente preenchidas por pessoas negras. [...] A administração pública federal não tardou em regulamentar a matéria, mas exclusivamente para a verificação da autodeclaração como negro no âmbito dos concursos públicos federais. [...] Assim, enquanto as cotas para negros nos concursos públicos federais (cuja lei foi publicada em 10.6.2014) tiveram a verificação através de heteroidentificação regulamentada cerca de dois anos após sua instituição (1º.8.2016), as cotas para negros nas instituições federais de ensino (cuja lei foi publicada em 30.8.2012) até hoje, passados mais de seis anos, não tiveram a verificação através de heteroidentificação regulamentada. (ACP, 2018, p.6).”

No corpo desta ACP, o Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, cita uma verificação realizada em 2018 por meio de ofícios encaminhados para universidades e institutos federais a fim de apurar a existência ou não de realização de verificação de autodeclarações. Nas respostas constantes no anexo da ACP, o IFRS e o IFSul constam como instituições que já realizavam a heteroidentificação, embora no IFSul essas eram realizadas apenas em casos de denúncias. O IFFAR figurava na relação

de instituições que ainda não realizavam a heteroidentificação. Segundo o MPF, essa verificação constatou um grande número de instituições federais de ensino superior e médio técnico que não realizavam, até aquela época, os procedimentos de verificação. Este número se justificaria pela omissão da administração pública federal em emitir regulamentação para essas modalidades de processos seletivos sob alegação de ferir a autonomia administrativa das instituições. Com a ausência de uma regulamentação específica, o MPF recomendou a utilização da Portaria Normativa nº 4 como instrumento norteador de implementação de comissões de heteroidentificação para vestibulares.

Inicialmente, levantamos a hipótese de que a Ação Civil Pública da EDUCAFRO, a “pressão” exercida pelo MPF, a publicação de portarias e normativas por parte do governo teriam sido os principais impulsionadores para o início do debate nessas instituições, porém não é o que evidenciam as falas dos entrevistados quando questionados sobre os fatores que levaram os seus IFs a implementarem suas comissões. Na entrevista com a chefe do DEPEI do IFSul e também uma das responsáveis por conduzir a implementação neste instituto, questionamos qual teria sido o fator a fomentar o início das discussões:

[...] não foi em relação às portarias e nenhum documento legal. Na verdade, essas portarias saíram em 2017 ou final de 2016, e nós entramos na gestão em julho de 2017. Então a gente ainda não tinha se apropriado desses documentos legais [...] no final de 2017 ou início de 2018, nós recebemos uma denúncia do campus Pelotas. O campus Pelotas então fez uma reunião e eu fui convidada para essa reunião e fui notificada da denúncia. Então nós achamos, isso eu, Rosane mesmo, porque era eu que estava lá junto com outras pessoas que eram da universidade federal, que uma professora do próprio campus levou. E ali então é que eu tomei conhecimento de tudo, dos documentos, através de um deles que é advogado e que está conosco até hoje no trabalho com as comissões, com os pareceres da fase recursal. Então ali eu tomei conhecimento e disse: “não, nós precisamos fazer isso, nós não podemos deixar que as pessoas que não tenham direito à política sejam aceitas, a instituição precisa se organizar para isso”. E aí então fomos para o estudo dos documentos; aí então nós fomos para chamar aqueles núcleos dos campus (Chefe DEPEI IFSul).

De fato, 2018 é considerado um ano histórico na instituição, marcado por uma profusão de ações no sentido de preparar a instituição para implementar suas primeiras comissões: palestras, capacitações, oficinas com presenças de advogados, pessoas do movimento negro, entre outros. No final daquele ano, o DEPEI promoveu mais um Encontro dos NEABIs com a presença desta vez de um integrante do IFRS, para trazer a prática das bancas já realizadas naquele IF. A partir dessas ações e dos

conhecimentos adquiridos foram elaborados os primeiros documentos normativos internos.

As falas e documentos demonstram, no entanto, alguns tensionamentos, inseguranças e resistências internas no que se refere à implementação das comissões no IFSul. No primeiro Encontro dos NEABIs, integrantes relataram a existência de um manifesto de repúdio às comissões e defesa da autodeclaração por parte de um grupo datado de 2016.

Por tratar-se de um documento interno e não publicizado, solicitamos vista e tivemos acesso à íntegra do manifesto. Em termos gerais, ele reflete a mesma opinião de âmbito nacional daqueles que consideram não ser possível estabelecer critérios fenotípicos e visualizam a verificação da autodeclaração como prática de segregação ou tribunal racial.

[...] são contrárias até hoje pessoas que durante o período de estudos se mantiveram sempre com muita dificuldade de entender as consequências de não ter uma comissão [...] a nossa preocupação era pelo viés da política pela garantia de direitos por não ver mais aquele quadro de uma pessoa branca se autodeclarar e usufruir, estar fazendo uma graduação e a denúncia chegar quando ela já está lá pela metade do curso. (Chefe DEPEI IFSul).

Conforme o relato da chefe do DEPEI, esta resistência permaneceu em um certo nível, ainda em 2018.

[...] fizemos uma instrução normativa que, inicialmente, até por parte de resistência da instituição, eu acho que é bom a gente dizer isso, não era resistência contra as cotas mas resistência até mesmo contra a própria comissão porque ela era considerada num dado momento histórico assim foi muito considerada como um tribunal racial e daí desconstruir essa concepção né fazer as pessoas entenderem que é lógico que a gente sabe que não é a melhor saída, é lógico que a gente gostaria que fosse diferente mas a gente entende que até hoje é o que tem, é o que melhor garante que as políticas sejam usufruídas pelos sujeitos de direito e o que melhor garante a própria política né a existência e a permanência a necessidade de permanência dela né, a continuidade [...]

Insegurança e inadequação foram dois sentimentos relatados pela servidora técnico-administrativa em educação (TAE) que participou dos processos de implementação:

[...] eu cheguei numa reunião em Pelotas que era o início da ideia de fazer essas comissões e eu falei não! E eu só fui porque eu era do NEABI, eu falei como é que eu vou julgar quem é negro e quem não é, eu não me sentia capaz para. Talvez hoje eu também não seja mas hoje tenho um pouco mais

de entendimento de que as pessoas que não são sujeitos de direitos das cotas não tem vergonha nenhuma e nem um pouco desse sentimento de dúvida para se dizer preta e acessar uma cota que não é dele por causa da autodeclaração, e a partir das comissões esse tipo de pessoa ficou fora. [...] eu lembro que eu fiz esse discurso e não fui só eu, mais pessoas falaram: como é que a gente vai a decidir quem é negro ou não? Mas quando eu tive o olhar das as pessoas negras que estavam naquela reunião falando a gente precisa de vocês, eu falei conta comigo! Vamos juntos e vamos ver o que que dá, vocês estão comigo, então assim eu não tenho propriedade pra falar, mas eu tenho vocês do meu lado, então a gente vai aprendendo (Servidora TAE IFSul).

[...] eu me constranjo muitas vezes, toda vez, eu acho que não me cabe entende, mas infelizmente a sociedade é isso, se não houvessem as pessoas só querendo burlar não precisariam das comissões, é fruto da ação humana, fazer o quê. Então o que me acolhe nesse momento é saber que eu estou do lado certo sabe. É isso, porque não é legal pra ninguém, pra quem tá ali e nem pra quem faz, os próprios colegas que estão comigo na fase recursal são pessoas negras, um homem e uma mulher e eles dizem a mesma coisa, eles têm o mesmo sentimento, embora, teoricamente, seja mais fácil pra eles analisar, mas eles também sentem isso, até porque já passaram em algum momento por isso (Chefe DEPEI IFSul).

Conjuntamente com o DEPEI, os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI), formados por servidores docentes, TAEs e discentes e membros externos ligados ao movimento negro e a outras instituições de educação federal constituíram os principais atores responsáveis por fomentar o debate e posteriormente implementar e executar as comissões de heteroidentificação na instituição. Na linha histórica do IFSul, a preocupação com supostas fraudes nos processos seletivos que, até aquele ano, exigiam apenas a autodeclaração, foi a principal motivação para mobilizar a implementação de baixo para cima e, por consequência, atender as imposições legais.

A efetiva institucionalização das comissões de heteroidentificação nos processos seletivos do IFSul ocorreu após embates internos com a aprovação da Resolução 008/2019, deliberada em 27 de março de 2019 pelo Conselho Superior (Consup). Em julho do mesmo ano, aquele Conselho Superior, por meio da Resolução 009/2019, também aprovou a Instrução Normativa 01-2019, que regulamentou o processo de ingresso de candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos) por cotas nos processos seletivos e concursos do IFSul. Esta IN, que sofreu modificações ao longo dos anos, é o principal documento orientador do trabalho das comissões.

A referida resolução e suas alterações traz em seu artigo segundo:

Art. 2º As Comissões de Heteroidentificação tem a função de confirmar ou não, a autodeclaração apresentada pelas/os candidatas/os negras/os

aprovadas/os que se autodeclararem pretas/os ou pardas/os no ato da inscrição dos processos de seleção do IFSul. (IFSUL, 2023, p.1)

Segundo os relatos, foram necessárias várias sessões do Conselho, com defesas consistentes de advogados e militantes negros para que se conseguisse a sensibilização dos conselheiros.

[...] isso me mostrou a importância do processo democrático. O IFSul procura não se limitar ao cumprimento da lei. [...] o assunto é muito controverso, muito complexo e às vezes não fica bem compreendido, eu fui 2 vezes e quando eu coloquei não consegui aprovar, mas quando eu levei 2 pessoas de pele negra que tinham conhecimento, um professor militante ativista, um sociólogo e o doutor Fábio também uma pessoa que atua diretamente nessa frente que tem um conhecimento largo, uma ampla defesa do tema então ali foi fácil (Chefe DEPEI IFSul).

Quadro 5 - Normatização das comissões de heteroidentificação no IFSul

Legislação	Tema
Resolução CONSUP/IFSul nº 8/2019 de 27 de março de 2019	Aprova a implantação das Comissões de Heteroidentificação do IFSul.
Resolução CONSUP nº 9/2019 de 04 de julho de 2019	Aprova Instrução Normativa – Comissões de heteroidentificação
IN 01/2019	Regulamenta o ingresso de candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos) por cotas nos processos seletivos e concursos do IFSul.
Resolução CONSUP/IFSul nº 55/2019 de 18 de outubro de 2019	Aprova a atualização da IN 01/2016
Resolução CONSUP/IFSul nº 93/2019 de 23 de dezembro de 2019	Aprova o pagamento aos integrantes externos das comissões
Resolução CONSUP/IFSul nº 215/2022 de 15 de dezembro de 2022	Altera a Instrução Normativa IFSul nº 01/2019
Resolução CONSUP/IFSul nº 255/2023 de 4 de abril de 2023	Aprova o pagamento a todos os integrantes da comissão

Fonte: elaborado pela autora a partir de consulta realizada no site institucional do IFSul

Alguns dos aspectos importantes das alterações da IN 01/2019 tratam da inclusão, em 2022, de um artigo antes não existente que determina a eliminação do candidato caso ele se recuse a passar pelo processo de heteroidentificação e a transferência para lista universal do processo seletivo daquele que não tiver sua autodeclaração confirmada. Outro ponto importante, conquistado principalmente por mobilizações políticas internas a fim de valorizar o trabalho das comissões, foi a

aprovação, ocorrida quatro anos depois da implementação das comissões, da previsão de remuneração por serviço prestado para todos os integrantes, sejam servidores, discentes ou membros externos, conforme detalharemos no decorrer desta seção.

A análise dos desdobramentos relacionados à implementação das comissões de heteroidentificação em cada um dos IFs aponta para uma similaridade nos processos de normatização e de tomada das decisões institucionais. Em todos eles há, em suas estruturas administrativas, um departamento com a atribuição de conduzir e coordenar os trabalhos dessas comissões.

De acordo com Salatino e Monteiro (2021), o ano de 2014 foi o marco da implementação de ações afirmativas no IFRS. Essa temática já estava em pauta nos debates realizados nos 17 *campi* da instituição, “suscitado pela urgência de atender políticas educacionais, mas, sobretudo, pelo engajamento de profissionais da educação com a inclusão social e racial” (SALATINO; MONTEIRO, 2021, p.393).

Desde 2010, o IFRS já contava com uma Assessoria de Ações Afirmativas, Inclusivas e Diversidade ligada à Pró-Reitoria de ensino (PROEN), responsável por promover ações de inclusão na instituição. Em 2018, a partir da constatação de coordenadores e membros dos NEABIs sobre a necessidade de um setor que tratasse especialmente das questões raciais, a Portaria 1179/2018 designou uma Assessora de Relações Étnico-Raciais. Em 03 de março de 2020, uma resolução do Conselho Superior criou o setor de Assessoria de Relações Étnico-raciais (ARER). Este setor atualmente é o responsável pelo gerenciamento e capacitação das comissões de heteroidentificação nos processos de ingresso discente, junto à Diretoria de Assuntos Estudantis e Departamento de Ingresso Discente (SALATINO; MONTEIRO, 2021).

No artigo intitulado “Diversidade étnico-racial no IFRS”, de autoria de duas servidoras da instituição (Salatino; Monteiro, 2021), as autoras relatam a preocupação de servidores da área da educação com relação à necessidade de implementação de ações afirmativas para os discentes. A criação dos NEABIs, dos setores de assessoria e o desenvolvimento dos programas e políticas hoje existentes, incluindo as comissões de heteroidentificação, são resultados creditados aos debates e ao esforço coletivo da comunidade interna.

Quando questionados sobre os motivos que impulsionaram o debate sobre a implementação das comissões e possíveis resistências, os entrevistados relataram principalmente a preocupação com denúncias de fraudes e o modo como eram

resolvidas essas questões, que muitas vezes não se tratavam de fraude e sim de falta de conhecimento sobre a política.

[...] de maneira geral te adianto que no IFRS houve uma convergência de fatores, de 2015 à 2018. Havia muito incômodo de alguns servidores, principalmente coordenadores de NEABI, sobre o modo como estavam sendo conduzidas o que era entendido, na época, como suspeita de fraude, mas talvez fossem situações de desacordos com a autodeclaração (Servidor TAE IFRS).

Não presenciei nenhuma manifestação contrária à formação das bancas, até porque tem toda uma questão legal que não poderia ser contestada. Mas a gente teve a gestão passada alguns questionamentos, mas a gente não dá bola, tá na lei e a gente faz o nosso trabalho. o que a gente faz é esse sempre leva essas questões das bancas e do funcionamento das bancas para uma formação pedagógica, convidar os núcleos pra fazer alguma atividade (Servidora TAE IFRS)

O IFRS foi o primeiro IF a implementar as comissões de heteroidentificação no Rio Grande do Sul. Seu *modus operandi* ajudou a formatar o roteiro de atuação das comissões do IFSul e do IFFAR.

A implementação de Comissões de Heteroidentificação nos campi do IFRS iniciou no ano de 2017, com a aprovação da Instrução Normativa Nº10/2017. À luz da Orientação Normativa Nº 03/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que apresenta regras de aferição da veracidade da autodeclaração; e provocados pelas discussões de fraudes na autodeclaração por todo o Brasil, os coordenadores de NEABIs participaram da construção desse documento, regulamentando o procedimento de complementação da autodeclaração no IFRS, para processos seletivos discentes e concursos (SALATINO; MONTEIRO, 2021, p.402).

O processo de implementação no IFRS foi marcado por uma grande atuação dos NEABIs de cada *campus*, que, em conjunto com a PROEN, promoveram debates e formações para capacitar servidores para atuação nas comissões. Além desses eventos de formação, Salatino e Monteiro (2021) também destacam como fator importante para o fortalecimento das comissões no IFRS o engajamento de servidores em eventos nacionais e fóruns regionais, o que gerou trocas de experiências muito significativas.

Por sua vez, o IFFar permaneceu realizando procedimentos de heteroidentificação apenas mediante denúncias até 2022. Segundo o relato da coordenadora de Ações Afirmativa da reitoria, a instituição justificava essa condução com base na Lei 12.711, que não prescrevia a heteroidentificação, apenas a autodeclaração.

Entre 2020 e 2021, no entanto, essas denúncias, que chegavam por meio da ouvidoria do IFFar de maneira anônima, aumentaram significativamente. De acordo com os dados disponibilizados para a pesquisa, em 2020, foram 2 denúncias relacionadas com vagas do ensino integrado, em 2021 esse número chegou a 27 (13 vagas do integrado, 06 do técnico e 8 do superior) e 6 em 2022, todas do superior. Do total de 36 denúncias, 12 delas foram deferidas, resultando no desligamento desses estudantes.

Diante desse aumento expressivo, IFFar reconheceu a necessidade de realizar os procedimentos de heteroidentificação antes das matrículas. A entrevistada define como dolorosas algumas situações vivenciadas na banca de julgamento dessas denúncias.

[...] aquele processo assim foi bem doloroso em alguns casos, a banca ficou bem incomodada porque eram pessoas que sinceramente não tem como uma pessoa se considerar preta e alguns davam impressão que tentaram pra ver o que dava [...] então assim teve muitas denúncias né, então a gente ficou questionando, no campus que não denuncia deve ter muita gente utilizando as cotas que não merecem. Aí, para acabar com a perda das vagas e com o processo difícil das denúncias, começou a se trabalhar num GT sobre essa nova construção de uma comissão para cada campus, da pessoa ter que assinar uma autodeclaração antes da matrícula.

As discussões sobre o novo formato dos procedimentos de heteroidentificação, bem como a sensibilização e a capacitação dos servidores foram conduzidos pelos NEABIs e pela Coordenação de Ações Inclusivas (CAI) da reitoria e dos *campi*. Em julho de 2022, o Conselho Superior do IFFar, por meio do Ad Referendum nº 10/2022, atualizou a nomenclatura desta coordenação para Coordenação de Ações Afirmativas (CAA). Estas coordenações existem nos *campi* e na reitoria ligada à Pró-Reitoria de Ensino. Em 03 de junho de 2022, a Resolução *Ad referendum* nº 7/2022 normatizou o processo de heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos) aprovados por cotas nos processos seletivos.

As primeiras bancas foram em junho e julho de 2022 com turmas de pós, estamos na fase de modelação. Estudamos a legislação do IFSul e do Banco do Brasil, criamos um grupo de estudo e montamos toda a política e agora estamos trabalhando para implementar, errando e acertando (Servidora docente IFFar).

O relato das entrevistadas e os documentos analisados nos permitiu elencar três fatores que impulsionam a implementação das comissões de heteroidentificação antes das matrículas neste IF: 1. aumento das denúncias; 2. os custos gerados para montar uma comissão recursal, que geralmente era formada por pessoas externas ao IFFAR devido à falta de capacitação dos servidores e pelo reduzido número de servidores negros; 3. a sobra de vagas, uma vez que com os cursos já em andamento, não era mais possível preencher as vagas daqueles que tiveram suas matrículas canceladas.

Embora o IFRS e o IFSul não tenham disponibilizado dados referentes ao quantitativo de fraudes anterior à implementação das comissões no atual formato, as falas dos entrevistados, quando questionados sobre a importância das comissões, evidenciam o papel deste mecanismo de monitoramento visando a adequada ocupação das vagas pelos sujeitos de direito.

[...] a importância das comissões de heteroidentificação pra mim é inquestionável, é necessário talvez a gente melhorar o processo em si, mas ela é necessária. Eu lembro antes das primeiras bancas, os formandos por cotas raciais você não visualiza negros né porque era autodeclaração então eu sei da importância delas [...] e da minha experiência de Passo Fundo a nossa banca ela cumpre um papel fundamental para que a política aconteça e todos eles assim como a gente branca se questionam se tá fazendo a coisa certa eles também tem essa dúvida não é uma coisa que é tranquila pra todo mundo mas eu acho que todos somos de acordo que sem nós a política não acontece então a gente sabe que as comissões são uma conquista né do povo negro [...] que a gente possa cometer um erro tentando não excluir ninguém é possível né por isso que tem as comissões as bancas recursais e tal mas a certeza de que pessoas brancas como eu que se declararem pardas ou pretas jamais vão entrar por essas cotas isso é pra mim... enfim, as bancas são extremamente necessárias (Servidora TAE IFSul).

[...] o trabalho das comissões barrou muita gente mal intencionada ou sem informação, vimos vários casos de pessoas que fizeram bronzeamento etc. e se utilizaram da autodeclaração pra entrar porque não haviam bancas, e o sujeito de direito das cotas é aquela pessoa que vai procurar um emprego e é preterida em função da sua cor, pessoas que entram numa loja de departamento e são seguidas [...] as bancas são alvos de críticas porque elas não são perfeitas, por isso a gente tem todo o cuidado em avaliar o fenótipo e validar essa autodeclaração ou não. Candidatos chegam aqui com toda uma documentação familiar, toda a árvore genealógica e a gente diz: não, a vaga é para ti, não pra tua família (Servidora TAE IFRS).

Num mundo ideal a gente não precisaria dessas bancas, num mundo ideal se candidatariam as pessoas que têm direito. Como membro de banca sinceramente eu me sinto muito constrangida ao avaliar me parece que não vai na direção de muitas leituras minhas e do que determina o que que me faz ser preto, eu preciso provar para alguém que eu sou porque eu sou preto então há um tempo atrás eu usava o cabelo alisado e tingido de loiro então

eu deixei de ser preta naquele período? e agora que eu voltei a usar o meu cabelo escuro e cacheado eu voltei a ser preta? É, nesse sentido, me deixa muito constrangida, mas eu compreendo que é um mecanismo regulatório necessário frente às diversas fraudes que a gente tem (Servidora docente IFFar).

De fato, a política de cotas iniciou sem nenhuma previsão de monitoramento no seu dispositivo legal. Em seu artigo 3º, a Lei de Cotas determina apenas a autodeclaração de candidatos pretos ou pardos, o que, em muitos casos, pode ter embasado a autonomia de instituições federais para negar a heteroidentificação, acabando por gerar ocupação indevida de vagas.

Nesta seção apresentamos e analisamos os relatos e documentos referentes ao aparato administrativo e normativo, principais atores, primeiros movimentos e debates internos, motivações e percepções relacionados com a institucionalização das comissões em cada um dos três IFs. Na próxima seção serão apresentados os aspectos relacionados com a construção das comissões a fim de identificarmos e compararmos eventuais padrões ou diferenciais nas suas estruturas em cada instituição.

4.6 A estrutura: os atores, o perfil e o aparato técnico-administrativo das comissões de heteroidentificação

Na segunda parte da nossa entrevista, perguntamos aos entrevistados questões relacionadas com a estrutura das comissões: forma de seleção dos membros, capacitação e perfil. Nesse sentido, iniciamos questionando sobre a forma e os critérios de seleção dos membros das comissões.

Nos três IFs estudados, a seleção de membros para compor a comissão se deu por meio da publicação de editais. Pela sua estrutura multicampi, era necessário constituir comissões em cada um dos *campi*, enquanto nas reitorias se concentrariam as recursais.

Enquanto no IFSul cada *campus* é responsável por publicar seus editais, o IFRS e o IFFar adotam editais únicos com a publicação centralizada pelas suas reitorias. Entre os motivos da adoção de um edital único está a criação de um banco de dados que visa facilitar a composição de bancas com integrantes de comissões de outros *campi* garantindo o critério de diversidade imposto pela Portaria Normativa nº4.

A reitoria lança um edital único e todos os campi fazem a divulgação e aí membros internos e externos se inscrevem. Normalmente são pessoas que já tem algum vínculo ou alguma ligação com o movimento negro ou sociais, pessoas negras ou não que querem fazer parte. Até o ano passado eu era a única servidora, então eu só podia contar com pessoas externas e alguns alunos, então isso dificultou porque eu não podia em nenhum momento me afastar, não tinha quem me substituísse (Servidora TAE IFRS).

Como veremos adiante, a falta de servidores negros para comporem as comissões foi a principal problemática relatada pelos entrevistados dos três IFs. Nesse sentido, a necessidade de deslocar servidores ou membros externos de um *campus* para o outro para a realização de procedimentos de heteroidentificação reforçou a necessidade de remuneração dessas pessoas. Além do deslocamento, no caso de membros externos, estes muitas vezes precisam solicitar dispensa de seus trabalhos.

A partir do monitoramento dos sites oficiais das três instituições, realizamos a análise dos editais de seleção de membros internos e externos para atuar nas comissões de heteroidentificação. Os três IFs preveem em seus editais vagas titulares e vagas suplentes para cada *campus*, que poderão ser preenchidas por servidores(as) docentes, servidores(as) técnico-administrativos (as), estudantes maiores de 18 anos, membros da sociedade civil e de instituições. Nota-se, no entanto, a adoção de critérios diferenciados de seleção.

Quadro 6 - Seleção de membros para as comissões de heteroidentificação

IF	Crterios de seleço	Remuneraço*	Nº de vagas
IFSul	Entrevista e análise de currículo: - Formação na temática e experiência em comissões de heteroidentificação no IFSul.	Membros internos e externos (por hora de atuação)	5 vagas titulares 5 vagas suplentes
IFRS	Análise de currículo: - Trabalho de Conclusão de Curso sobre a temática; - Projetos de projetos de ensino, extensão e pesquisa na área; - Participação no NEABI; - Atividades acadêmicas na área; - Experiência em verificação racial no IFRS e em outras instituições.	Membros internos e externos (por dia de atuação, limitado a 8 horas diárias)	5 vagas titulares 5 vagas suplentes
IFFar	Análise de currículo: - Trajetória em movimentos sociais e nas questões étnico-raciais; - Formação na área.	Não prevê remuneração	3 vagas titulares 2 vagas suplentes

*A referência para o pagamento dos membros da comissão é equivalente à atividade de fiscalização de provas de concurso público ou de processos seletivos.

Fonte: elaboração própria com base nos editais de seleção de membros para comissões

É importante salientar que os três editais determinam que, além dos critérios listados na tabela acima, sejam considerados na seleção os critérios de diversidade, distribuídos por cor, gênero e naturalidade. Além disso, a remuneração prevista aos servidores é paga apenas para aqueles que atuarem nas comissões em horários diferentes do seu horário normal de trabalho. As portarias constituídas a partir dos editais têm validade de 2 (dois) anos no IFSul e IFRS e 1 (um) ano, podendo ser prorrogada para mais 1 (um), no IFFar.

A Portaria nº 4 estabelece em seu artigo 6º o quantitativo de 5 (cinco) membros e seus suplentes na composição de uma comissão de heteroidentificação. Considerando os editais, apenas o IFFar ainda não cumpre essa exigência.

Após a análise dos editais, perguntamos aos membros das comissões o que motivou suas inscrições. Para os membros externos também perguntamos de que forma ficaram sabendo sobre a abertura do edital de seleção.

Entre os servidores entrevistados dos três IFs ficou evidente que a maior parte dos membros internos que se propõem a participar das comissões são também integrantes dos NEABIs, motivados ou por sentimento de dever pela atuação na temática ou por interesse e identificação com a causa. A atuação no núcleo proporciona aos servidores, sejam eles brancos ou negros, um conhecimento maior das questões raciais, logo, a participação desses agrega valor e legitimidade aos procedimentos de heteroidentificação.

Como veremos adiante, a Portaria nº 4 determina a necessidade de capacitação por parte dos membros para poderem atuar nas comissões. “É imprescindível também que todos os membros tenham trajetórias de participação, compromisso com as práticas de cotas e uma compreensão bem fundamentada das relações étnicas e raciais no Brasil” (CARVALHO, 2020, p.63)

Foi possível perceber em alguns relatos que a participação nos NEABIs e/ou nas comissões de heteroidentificação gerou sentimentos de pertencimentos e autodescobertas. Membros internos e externos autodeclarados negros relataram inclusive sentimento de empoderamento por serem atores implementadores de uma política pública da qual eles mesmo muitas vezes já se beneficiaram.

Uma servidora TAE do IFRS, coordenadora do NEABI, relatou que, apesar de ser negra, não tinha contato com a temática e sua capacidade de percepção do racismo só se desenvolveu com a sua participação no núcleo e sua atuação na comissão de heteroidentificação. Já outro servidor TAE também do IFRS relatou que mudou sua forma de se autodeclarar a partir dos estudos e da sua atuação nos procedimentos de heteroidentificação.

[...] para mim foi um divisor de água. Eu sabia, claro, que tinha as minhas raízes negras, mas eu não me enxergava como pessoa negra, desde a minha adolescência eu via isso como uma questão de insegurança. Há 30 anos atrás eu diria que eu não me via como pessoa negra, eu cuidava da minha aparência, era uma pessoa que alisava o cabelo, eu não percebia discriminação, devo ter sofrido obviamente mas eu não percebia, aquilo pra mim passava batido (Servidora TAE IFRS).

[...] foram construções a partir da própria atuação dentro das cotas e dentro dos estudos de ações afirmativas porque antes eu me declarava como pardo, mas aí o trabalho nas bancas, principalmente com os estudos e o contato com outras pessoas mais experientes que já estavam nesse caminho, nessa luta, com pessoas do movimento negro, eles começaram a chamar minha atenção. Me diziam [...] está fazendo a mesma confusão que muitos candidatos fazem então talvez tu tenhas que se imaginar para além dos teus traços a questão das oportunidades: se tu perdeste oportunidade, se tu tiveste alguns episódios de violência na tua vida por causa da tua imagem. Então, a partir disso, eu fui me reconhecendo, tirando aquela ideia de ser pardo e reconhecendo não ter passado por tudo que o preto e o pardo passam (Servidor TAE IFRS).

Os editais para constituição de comissões de heteroidentificação são publicados nos sites oficiais dos IFs e alguns *campi* e reitoria publicam também em jornais locais de grande circulação. Para uma das integrantes externas do IFSul, autodeclarada negra, a informação sobre as inscrições chegou por meio de um convite de uma amiga do movimento negro e a participação na comissão é motivo de orgulho e sentimento de empoderamento.

Eu não fazia ideia do que eram as bancas de heteroidentificação, mas se tem alguma coisa a ver com os negros eu quero estar dentro [...] como mulher negra é um privilégio e uma honra participar assim das bancas [...] jamais imaginei entrar lá com os professores quando tem as bancas com crachazinho, pra mim é uma honra sabe. Eu faço e te digo se fosse para fazer sem ganhar dinheiro pra mim seria a mesma coisa, sem ser remunerado, porque quando tu fazes o que tu gostas e tu transforma vidas é muito bom, não tem preço não tem valor (Membro externa IFSul).

Durante as entrevistas, perguntamos também se os membros recebem capacitação para atuarem nas comissões. A obrigatoriedade de conhecimento e

formação sobre a temática étnico-racial é determinada pela Portaria nº 4 e é citada como critério de avaliação nos editais de seleção de membros dos IFs.

Art. 6º O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim. § 1º A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos: I - de reputação ilibada; II - residentes no Brasil; III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo (BRASIL, 2018).

Como demonstraram Bichir, 2020; Lotta, 2010; Secchi, 2019, os processos políticos definidos na etapa de formulação de uma política pública continuam sendo impactados pelos implementadores que desejam manter seus valores e crenças. A partir do exercício de sua discricionariedade, esses atores tomam ações decisórias que podem afetar os resultados, entretanto, pressupõe-se que detenham conhecimentos técnicos adequados para que qualquer mudança seja positiva e não incorra em desvio de finalidade. Quanto maior o conhecimento técnico dos agentes envolvidos, maior a eficiência e eficácia na entrega de uma política à sociedade (SECCHI, 2019).

Como relatado até então, a implementação das comissões nos IFs estudados foi marcada pela ação participativa de vários atores em todas as etapas, desde a construção do arcabouço normativo, até o desenho dos procedimentos. Do mesmo modo, essa participação ocorreu durante a etapa de capacitação que contou tanto com atores internos quanto externos ao Estado.

Os casos estudados demonstraram grandes esforços para atender a determinação legal e compor comissões com bons níveis de conhecimentos acerca das questões técnicas, legais e até mesmo filosófica e sociológicas. Os BMEs tiveram um papel importante na articulação de pessoal e estruturas físicas e orçamentárias para que as formações ocorressem.

Os três IFs, em suas resoluções internas, determinam como critério de atuação nas comissões a participação dos membros das comissões em formações na área. Nessas resoluções, as instituições também assumem o compromisso de ofertar essas formações.

O IFSul foi uma das primeiras instituições a criar um curso próprio sobre os trabalhos das comissões. Disponível na plataforma institucional com o nome “Cotas

Raciais e Heteroidentificação”, o curso é o mais acessado e já formou mais de duas mil pessoas, conforme relato da chefe do DEPEI. Ela também relata o Seminário dos Direitos Humanos e o Fórum dos NEABIs como ações permanentes de formação na área desenvolvidas pelo departamento. Além dessas formações, o DEPEI realiza encontros *online* com os presidentes das comissões de heteroidentificação antes e após os processos seletivos para troca de experiências visando o aperfeiçoamento ou correção dos procedimentos.

Já no IFRS, para cada processo seletivo é necessário que a pessoa participe de uma formação teórica e prática ofertada todos os semestres antes das bancas. A instituição, sob coordenação da ARER da reitoria, também realiza encontros e seminários onde são debatidos temas como ações afirmativas em geral, cotas raciais e procedimentos de heteroidentificação.

Para constituição de novas comissões a gente dá um tempo pro pessoal se inscrever e logo em seguida, a gente entra com uma formação. Nessa formação a gente trabalha toda a questão de como as bancas funcionam, faz uma retrospectiva na história mostrando a importância da política. Quando a pessoa se inscreve pra fazer parte no mínimo ela pensa que isso é importante, mas a gente sempre tenta trazer pessoas que estudam a história da população negra para ministrar essas formações (Servidora TAE IFRS).

O IFFar vem com um processo mais tardio de implementação e isso reflete também na sua dinâmica ainda inicial de capacitação das comissões. Segundo o relato da Coordenadora de Ações Inclusivas, a primeira formação promovida pela instituição ocorreu no Seminário de Educação, Diversidade e Inclusão em 2020. Uma formação foi ofertada para membros das comissões formadas recentemente e também a indicação dos cursos ofertados pelo IFSul e pelo IFRS.

[...] Nós tivemos uma formação que podia ser feita de forma presencial online e depois nós fomos convidados a participar de outras formações. Agora tem alguns de nós estamos acompanhando uma formação do IFMG, outros de nós em cursos de outros IFs. É prerrogativa da política que a pessoa tenha algum tipo de formação sim, mas como nós estamos bem no início ela acaba se baseando nas vivências (Servidora docente IFFar).

Questionamos os servidores se se sentiam efetivamente capacitados, seja por meio das formações institucionais ou pela realização de cursos em outras plataformas ou eventos. Dois pontos foram recorrentes em praticamente todas as falas: I - apesar de avaliarem positivamente as formações realizadas, a maioria relatou que a prática

dos procedimentos é o que mais aperfeiçoa o *modus operandi* das comissões; II - a presença de membros negros com sua experiência de vida e/ou conhecimentos adquiridos pela atuação em movimentos ativistas proporciona maior segurança e conforto aos membros não negros.

[...] independente do curso a dúvida de uma pessoa branca julgando quem é preto ou não ela ia permanecer. Independente se fosse presencial, online ou durasse 5 anos eu acho que eu ia ficar com esse medo que é o que a gente quer resolver nesses cursos, mas não resolve na prática. Tanto é que na prática eu me tranquilizou porque eu tenho os movimentos negros lá decidindo, não vou tomar uma decisão sozinha, precisa ter um diálogo entre gênero e raça é o que a lei pede né, mas é colega negro que me tranquiliza eu dou minha opinião quando eu acho conforme me pedem. No curso temos a base e é bem interessante pra mim, mas foi mais a prática que me ensinou (Servidora TAE IFSul).

Os estudos sobre burocracia representativa partem do pressuposto da não neutralidade daqueles que formulam e implementam uma política pública. Ao longo deste estudo, pudemos identificar os vários atores que fizeram parte de cada etapa de construção da política de cotas raciais.

Ao retomarmos o ciclo das políticas públicas, encontramos a representatividade negra desde a etapa de identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas. Ao realizarmos este estudo, buscamos também investigar o papel dos atores negros na implementação das comissões de heteroidentificação.

Alves (2022) argumenta que o comportamento de burocrata que representa uma minoria social pode contribuir para mudanças significativas na formulação e implementação de políticas públicas. Lotta (2018) resume a teoria da burocracia representativa em três pressupostos:

(1) a burocracia exerce discricionariedade; (2) o burocrata, então, tenta maximizar seus próprios valores políticos, que são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; (3) a burocracia representativa consegue tomar decisões que são responsivas para os interesses, necessidades e vontades dos cidadãos (LOTTA, 2018, p.149).

Considerando o objetivo primordial das cotas raciais de ampliar o acesso da população negra ao ensino e ao serviço público, espera-se que eles também possam exercer sua representatividade como atores implementadores da política. Ao questionarmos, em nossas entrevistas, se observam a questão da diversidade, nos

deparamos, no entanto, com relatos de falta de servidores negros para comporem as comissões dos IFs estudados.

A gente faz o possível, mas às vezes não se consegue, então chamamos pessoas externas. Esse já é o porquê das cotas né, não temos colegas negros [...] Ao meu ver, o que não pode ter nas comissões são pessoas contra as cotas, tem que ser alguém que entenda pq ela tá ali. Quem é contra nem vai se voluntariar a trabalhar (Coordenadora IFFar).

Em muitos *campi*, as vagas para membros negros foram preenchidas por pessoas da comunidade externa. Ao trazerem essa questão em suas falas, alguns entrevistados reforçaram a importância das cotas raciais para a correção de lacunas como essa.

[...] a cota é a oportunidade, principalmente a possibilidade da pessoa ter direitos que antes não eram oferecidos, é dar acesso, oportunidade da pessoa estar lá, precisa ter mais pessoas negras nas Universidades e IFs. Se tu parar pra pensar, nossa realidade aqui, não tem pessoas negras! Nos próprios editais das comissões, as pessoas perguntam: mas não tem que ter pessoas negras para compor as bancas? Mas não tem, aqui não tinha outros servidores negros pra colocar. Agora no último edital entraram duas pessoas negras externas. Interessante essa constatação, se for fazer esse levantamento na região da Serra então, não há servidores negros, então fica bem nítida a importância das cotas para termos mais pessoas negras (Servidora docente IFRS).

Dado o tamanho do problema do racismo na sociedade eu não acredito que você assistindo uma palestra já compreendeu tudo ou fazendo uma capacitação, assistir uma série de vídeos [...] eu acho que tem pessoas que, estando numa sociedade racista, já discutem isso há duas, três, quatro décadas. As cotas não começaram em 2012, o movimento negro já discute isso desde a década de 80 e da década de 90, então a gente tem que convidar essas pessoas que participaram da construção para estar agora nas comissões de heteroidentificação. Cabe às instituições abrir para a participação da comunidade externa principalmente aqui no Rio Grande do Sul onde infelizmente dentro das instituições de educação, universidade e institutos federais, nós muitas vezes não temos um corpo de pessoas tão capacitada que dê conta de atender (Servidor TAE IFRS).

Carvalho (2020), ao tratar sobre a participação de pessoas negras nessas comissões, refere-se a isso como um poder inédito outorgado a elas na sociedade brasileira. Esses atores, portanto, ao abrirem mão da neutralidade (ALVES, 2022; LOTTA 2018), ainda que sob limites normativos, exercem seu papel de comprovar ou reprovar uma autodeclaração a partir de seus valores, crenças e vivências pessoais.

A presença de membros negros e seus conhecimentos sobre a temática nas comissões, além de proporcionar mais segurança e conforto ao trabalho dos demais membros, confere principalmente legitimidade e representatividade a uma política resultante de seus próprios pleitos históricos.

Chamamos atenção ainda para outra questão: o controle social da política de cotas raciais exercido pelos membros externos, em especial pelos membros negros. Para Vaz (2018), o STF deixa explícito no julgamento da constitucionalidade dos procedimentos de verificação das autodeclarações que cabe à Administração Pública a fiscalização da política de cotas, e ela assim o faz quando implementa as comissões em seus concursos públicos ou vestibulares. No entanto, a autora aponta ainda que a própria atuação fiscalizatória da Administração Pública é passível de controle. Assim sendo, embora não seja papel dos atores externos fiscalizar o sistema de cotas, eles exercem o controle social da política ao participarem ativamente dos trabalhos e das decisões das comissões. Neste papel, eles pressionam o princípio da transparência pública e a garantia de atendimento da finalidade da política.

A Portaria nº 4, ao tratar da composição das comissões, determina o atendimento do critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. Para Vaz (2018), esta diversidade busca traduzir um quadro representativo deste contexto social. Todos os membros entrevistados autodeclarados negros manifestaram total acordo com a existência de pessoas brancas nas bancas.

Tem que ter diversidade, dizem que somos todos iguais, mas o olhar que tu tens não é o mesmo olhar que eu tenho. É necessário ter brancos e negros para fazer a diferença na política (Membro externa IFFar).

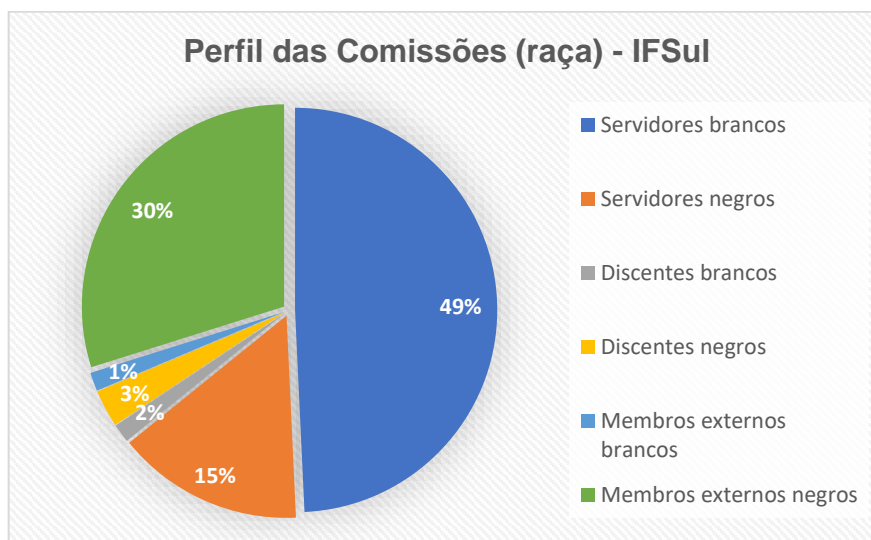
Posto isto, para verificarmos se os IFs atendem a estes critérios, solicitamos aos departamentos/coordenadorias responsáveis nos três IFs o número de servidores, discentes e membros externos por gênero e cor. Como a naturalidade não é condição imperativa, esse critério não foi solicitado.

De modo geral, é possível afirmar que os IFs têm conseguido atender o critério de diversidade racial e de gênero exigido por lei. A criação de um banco de dados com todos os integrantes, como fazem o IFRS e o IFFar, apresenta-se como uma ferramenta eficiente neste sentido, por possibilitar que membros de um *campus* possam participar em processos de outros *campi*.

De modo estratificado, foi possível observar que alguns *campi* respondentes não possuem em suas comissões nenhum membro negro. Durante as entrevistas algumas questões, como processo histórico e peculiaridades no perfil étnico-racial da população local, falta de interesse ou desconhecimento sobre a existência ou sobre o trabalho das comissões, surgiram como possíveis motivos para a falta de pessoas negras.

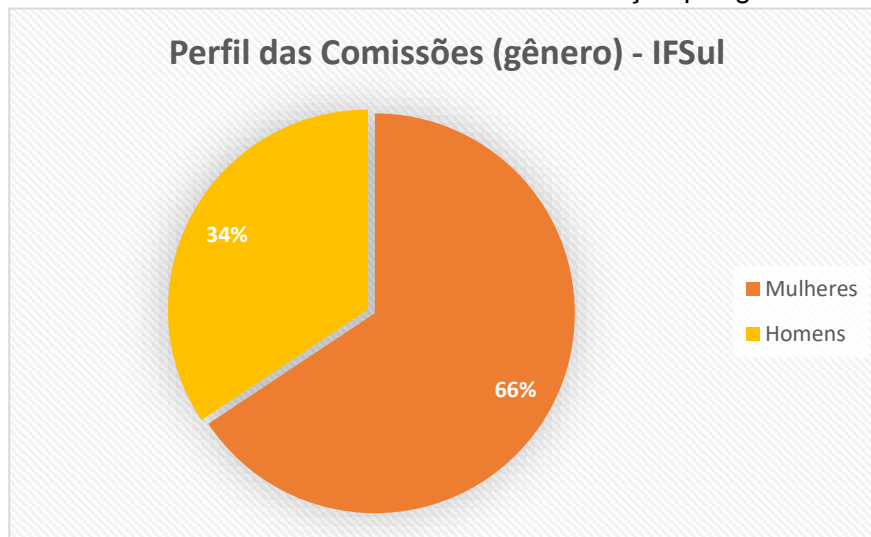
Não obtivemos respostas de todos os *campi*, portanto, os gráficos a seguir demonstram um perfil parcial das comissões de heteroidentificação. De um total 14 *campi* e reitoria do IFSul, obtivemos um N=8; de 17 *campi* e reitoria do IFRS obtivemos um N=7; de 11 *campi* e reitoria do IFFar, obtivemos um N=6.

Gráfico 4 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFSul



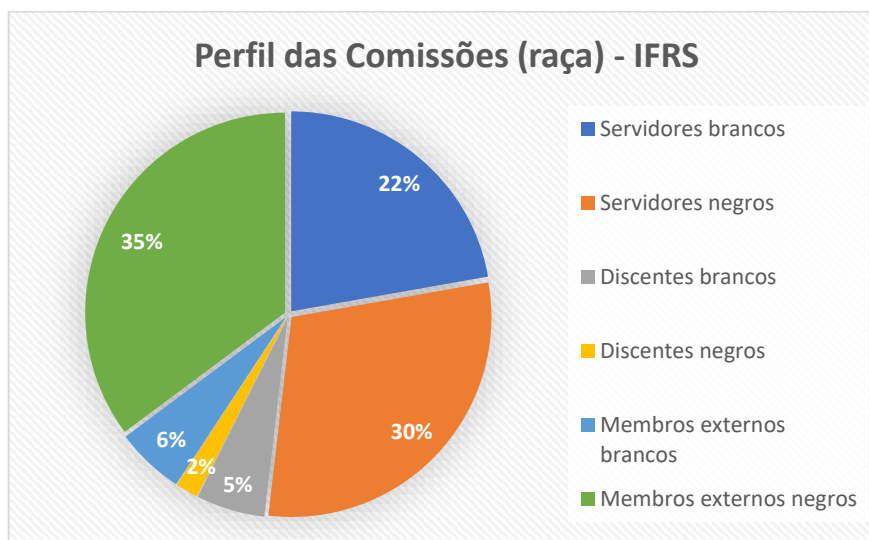
Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 5 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFSul



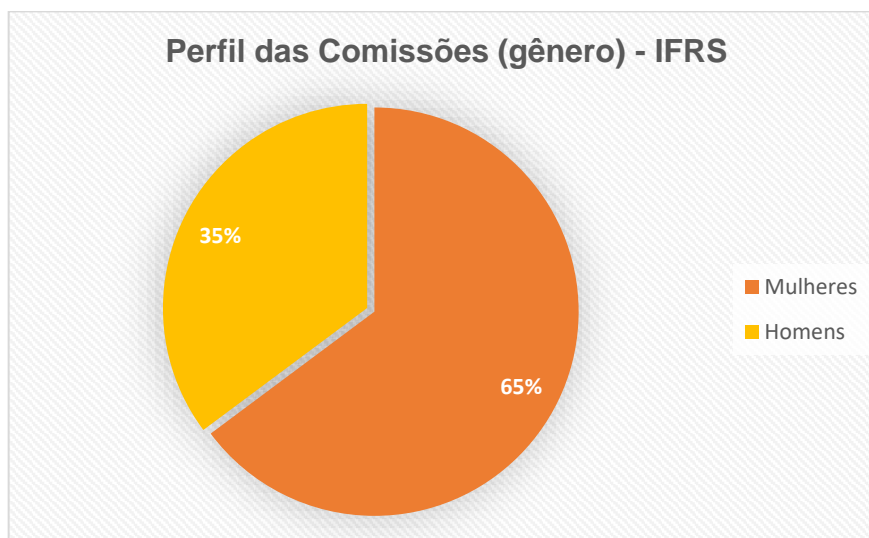
Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 6 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFRS



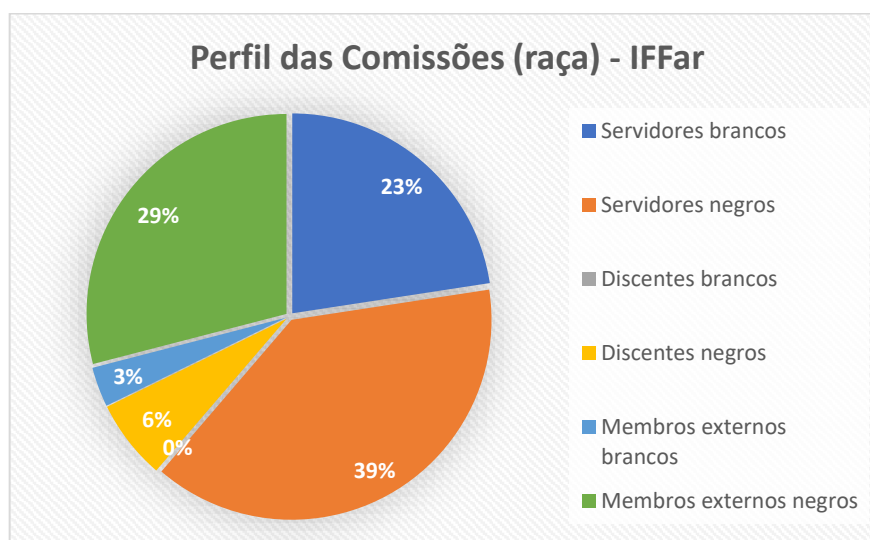
Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 7 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFRS



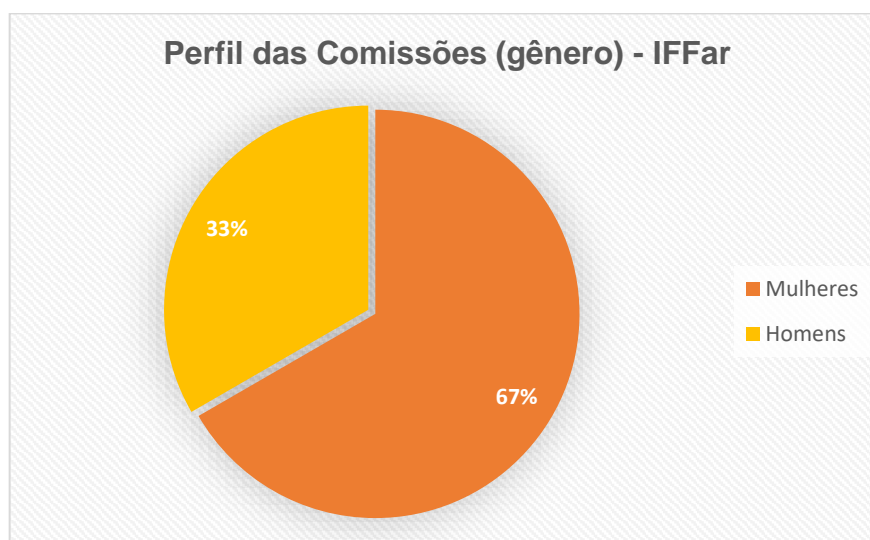
Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 8 - Perfil das comissões de heteroidentificação por raça – IFFar



Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 9 - Perfil das comissões de heteroidentificação por gênero – IFFar



Fonte: elaborado pela autora

4.7 O *modus operandi*: a atuação dos atores, metodologia e percepções

Na última parte da nossa entrevista, perguntamos sobre o *modus operandi* das comissões. Nesta parte, além de questões normativas sobre o roteiro de atuação de cada IF, pedimos aos entrevistados que trouxessem suas percepções, sentimentos e exemplos de vivências originadas de suas participações nos processos de verificação de autodeclaração.

O roteiro dos procedimentos de heteroidentificação nos IFs investigados não se trata de um documento definitivo, sua redação passou e ainda deverá passar por várias modificações ao longo de sua implementação. A prática de realização de encontros de formação e avaliação realizados antes e após os processos seletivos leva a constantes alterações e aperfeiçoamento por meio da identificação de eventuais falhas ou necessidades de melhorias no *modus operandi* das comissões.

É neste período que identificamos a maior e talvez mais decisiva interação entre os diversos atores que compõem essa etapa da política das cotas raciais. A partir de suas percepções, suas vivências e práticas adquiridas, esses atores, que nesta pesquisa foram classificados como burocratas de médio escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019) e os atores não governamentais (SECCHI, 2014) por meio do exercício de suas discricionariedades, poderão afetar o desenho das comissões.

Figura 5 - Inter Relação entre atores



Fonte: elaborada pela autora

Os roteiros utilizados para nortear o trabalho das comissões de heteroidentificação possuem como base recomendações construídas em encontros nacionais entre IFs e UFs, com participação de vários estudiosos da área. Tavares Jr. (2018, p. 267) cita em seu texto orientações “que advêm das apresentações e discussões de representantes presentes no Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração, ocorrido em maio de 2017”. Essas orientações constituem a base

central dos roteiros de atuação utilizados até hoje pelo IFRS e conseqüentemente pelo IFSul e pelo IFFar.

- Receber o(a) candidato(a), solicitar a apresentação de documento oficial de identificação com foto, conforme a Instituição de Ensino;
- Realizar apresentação dos(as) membros da banca;
- Recolher a assinatura da Autodeclaração;
- Comunicar ao candidato ou a candidata as formas utilizadas de registro da entrevista, filmagem ou fotografia. Recomenda-se uso de filmagem em vídeo;
- Realizar perguntas padronizadas, sendo estas definidas pelas comissões da Instituição de Ensino;
- Orientar o(a) candidato(a) sobre continuidade do processo e encaminhamento do mesmo;
- Deliberar e preencher justificativa para o caso de deferimento ou indeferimento (TAVARES JR.,2018, p.267).

Estas orientações já levavam em conta o objetivo central dos procedimentos de heteroidentificação de considerar apenas o fenótipo dos candidatos. A coordenadora do IFFar relembra, no entanto, como eram feitos os procedimentos antes dessas orientações.

As primeiras comissões não se baseavam só no fenótipo, eram feitas longas conversas com a pessoa, e por ela já estar correndo o risco de perder a vaga eles consideravam muito questões subjetivas [...] os estudantes ficavam muito incomodados com tantas perguntas [...] com a nova legislação, o ponto positivo é que não tem aquele peso de quando é uma denúncia, o candidato já vem armado por ter sido denunciado (Coordenadora IFFar)

[..] a gente tem que partir do pressuposto que vivemos numa sociedade racista e com pessoas racistas [...] eu já vi procedimentos lá no começo onde algumas instituições perguntavam: você já sofreu racismo? Eu entendo que isso pode mover questões dolorosas de um país racista que são desnecessárias (Servidor TAE IFRS)

Este tipo de prática foi bastante utilizado à época das primeiras denúncias em que ainda não existia nenhuma norma legal. Nesta prática, os estudantes eram inquiridos sobre suas vivências em sociedade, etnia familiar e identidade.

Para entendermos o *modus operandi* adotado atualmente pelos IFs, pedimos aos entrevistados para relatarem o roteiro adotado no momento da verificação da autodeclaração de um candidato. Para facilitar a visualização comparativa do roteiro de atuação de cada IF, elaboramos o Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 - Roteiro de atuação das comissões de heteroidentificação

ETAPA	IFSul	IFRS	IFFar
Recepção dos candidatos:	Sala de acolhimento onde são repassadas orientações; transmissão de vídeo institucional sobre o trabalho das comissões e sobre fenotipia.	Sala de acolhimento onde são repassadas orientações; transmissão de vídeo institucional sobre o trabalho das comissões e sobre fenotipia.	Ainda não realiza a etapa da sala de acolhimento
Documentação exigida:	Documento de identidade; autorização de uso de imagem; autodeclaração	Documento de identidade; autorização de uso de imagem; autodeclaração	Documento de identidade; autorização de uso de imagem; autodeclaração
Sala do procedimento e filmagem:	Os membros da banca iniciam a filmagem (três membros conforme critério de diversidade da Portaria nº4) se apresentam cordialmente e, de maneira sutil, avaliam o fenótipo do candidato	Os membros da banca iniciam a filmagem (três membros conforme critério de diversidade da Portaria nº4) se apresentam cordialmente e, de maneira sutil, avaliam o fenótipo do candidato	Os membros da banca iniciam a filmagem (três membros conforme critério de diversidade da Portaria nº4) se apresentam cordialmente e, de maneira sutil, avaliam o fenótipo do candidato
Autodeclaração:	A banca pergunta: Como você se autodeclara?	Não realiza pergunta sobre autodeclaração, apenas analisa o candidato	O candidato é convidado a ler sua autodeclaração
Parecer:	Após término da filmagem e saída do candidato, os membros emitem o parecer que deve ser decidido por maioria.	Após término da filmagem e saída do candidato, os membros emitem o parecer que deve ser decidido por maioria.	Após término da filmagem e saída do candidato, os membros emitem o parecer que deve ser decidido por maioria.
Formato dos procedimentos:	Presencial	Presencial	Presencial ou virtual (mediante motivação justificada)

Fonte: elaborado pela autora a partir dos roteiros de atuação dos três IFs

A adoção do fenótipo como critério exige dos membros das comissões uma grande capacidade técnica para identificar os tipos raciais dos candidatos, daí a importância das capacitações. Ao adotar um critério único e efetivo como o fenótipo, as instituições ensejam um procedimento mais ágil e menos constrangedor às partes envolvidas. Por outro lado, a tarefa de validar ou não uma autodeclaração não se constitui em algo simples nem para aquele que julga, nem para aquele que é julgado.

Como abordamos em nosso referencial bibliográfico, o debate sobre a validade absoluta da autodeclaração trouxe vários pontos de vista, mas também trouxe um consenso validado pelo próprio STF e por autores da área: a autodeclaração é legítima para a definição identitária quanto ao pertencimento aos grupos destinatários das ações afirmativas (AZEVEDO, 2012; CARVALHO, 2020; RIOS, 2018; VAZ, 2018). A tarefa das comissões de heteroidentificação não trata de inferir sobre a identidade pessoal do candidato, mas, como explica Rios (2018, p.215):

[..] a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública;

Esta percepção é trazida também no relato de um dos entrevistados ao explicar a prática do IFRS de não pedir ao candidato que se autodeclare. Para o servidor TAE, ex-coordenador do NEABI e um dos responsáveis pela implementação no IFRS, o procedimento de heteroidentificação precisa partir do pressuposto de ser acolhedor, no sentido de não criar um ambiente agressivo e sim uma verificação de maneira humanizada. O candidato, quando entra na sala, não deve se sentir em um julgamento. No entendimento do entrevistado, portanto, não é a autodeclaração que está em questão, apenas o fenótipo.

Para a membro externa do IFSul, autodeclarada preta, a banca precisa ter empatia para tornar o procedimento acolhedor e ao mesmo tempo lançar mão de seu arcabouço de conhecimento para reconhecer um fraudador ou um sujeito de direito da política. Para ela, não é função da banca validar a identidade do candidato, mas o seu fenótipo.

Durante as entrevistas, foi possível perceber que as questões relacionadas com um suposto ato de “julgar” a identidade do candidato geram desconforto por parte principalmente dos membros não negros da comissão. No entanto, entendemos que

a perspectiva de que não se está confrontando a maneira como o candidato se autodeclara, mas sim seu fenótipo e seu enquadramento enquanto sujeito de direito de uma política pública, é válida e pode trazer mais tranquilidade e segurança aos trabalhos de heteroidentificação.

[..] quem sou eu pra dizer quem é negro? (Servidora TAE IFSul)

[...] isso é o que aliviaria a gente, porque eu me sinto muito mal em dizer pra uma pessoa se ela é parda ou não é, eu não tenho direito nenhum, é isso que faz eu me sentir mal. Ela tá se autodeclarando, se é uma identificação, é dela, não é um direito meu.

[...] Alguns recursos são bem inflamados, teve um que colocou assim: eu posso ter sido indeferido, mas eu sou pardo! E um ponto de exclamação no final (Chefe DEPEI IFSul).

Realmente a gente não está analisando a autodeclaração e para algumas pessoas pode dar esse ar, esse entendimento de que a gente está indo contra a identidade dela. Não vou negar que tem pessoas que são pretos e pardos de conveniência e por isso que dentro dos recursos é tão recorrente aquela questão da autodeclaração, aquela questão judicial antiga de que a autodeclaração é absoluta (Servidor TAE IFRS).

Outro ponto de tensão e dúvidas nos trabalhos das comissões relatado pela maioria absoluta dos entrevistados é a questão do pardo. É de candidatos pardos também o maior número de recursos recebidos.

A categoria “pardo” foi incluída desde o primeiro censo do IBGE para se referir ao estrato da população que não se classifica nem como branco e nem como preto. A introdução das ações afirmativas nas instituições de ensino no Brasil intensificou o debate político e científico sobre o lugar do “mestiço” na formação social do Brasil, e a falácia da democracia racial. Enquanto os defensores da democracia racial tratavam de situar o mestiço numa posição de “privilégio” e “orgulho” promovida pelo branqueamento da população brasileira, cientistas sociais e militantes do movimento negro compilavam evidências de que esse grupo também era vítima da desigualdade social e das discriminações sofridas pela população preta (CAMPOS, 2013).

A alteração da denominação “mestiços” para a denominação pardos, pleiteada por meio de vários esforços do movimento negro, foi fundamental para que esses fossem incluídos na atual nomenclatura oficial de negros (pretos+pardos) e para que então se tornassem também os sujeitos de direito das ações afirmativas promovidas pelo Estado (CAMPOS, 2013; RIOS, 2018). Embora não seja o objetivo dessa pesquisa o aprofundamento sobre as questões classificatórias de cor e raça, salientamos a presença constante deste debate no âmbito dos roteiros de trabalho

das comissões de heteroidentificação, principalmente quanto à necessidade de aperfeiçoamento técnico dos membros para a verificação fenotípica de candidatos autodeclarados pardos.

Candidatos que não possuem traços negróides marcantes exigem um olhar mais apurado das comissões que, por muitas vezes, movidos pelo medo de cometer injustiças, acabam por deixar a cargo da comissão recursal decidir pelo deferimento ou não das autodeclarações. De outro modo, nos casos de dúvidas, parece prevalecer sempre o parecer dos membros negros, seja nas comissões recursais ou nas comissões locais.

O que vem de recurso é na questão dos pardos e as dúvidas geradas para a banca em todos os lugares é essa. Tem muitas pessoas que talvez não por maldade, mas que não conhecem realmente as teorias a nomenclatura o que significa mesmo ser pardo e quem é realmente o sujeito de direito daquelas cotas (Servidor TAE IFRS).

Julgar alguém preto retinto é muito fácil, eu quero ver tu julgar o pardo. Tu tens que ter não só esse arcabouço de conhecimento, mas essa sensibilidade pra ver o que está na volta [...] trabalhar mais a questão dos pardos, seguir cobrando capacitação, atualização, comprometimento, sigilo e ter empatia pelo outro. Manter pessoas experientes que possam ajudar em momentos de dúvidas (Membro externa IFSul).

[...] acho angustiante quando chega aquele candidato que deixa dúvidas, que felicidade quando a gente vê uma pessoa retinta chegar e ao mesmo tempo como é raro. Existem pessoas pretas aqui no Sul, porque não estão chegando nesses lugares? Eu me sinto um pouco constrangida de estar nessa pauta, sempre me coloquei como coadjuvante, nunca me coloquei como se a minha palavra fosse acima da deles. Tem muito que melhorar, não é fácil, mas eu acho que a experiência vai fazer com que as pessoas se sintam mais seguras (Coordenadora IFFar).

Perguntamos aos membros de bancas recursais quais os argumentos mais utilizados pelos candidatos para contestarem o parecer das comissões. Segundo os relatos, os candidatos apresentam argumentos baseados na descendência familiar ou em decisões já refutadas de prevalência absoluta da autodeclaração independente de comprovação fenotípica. A comissão recursal, sob coordenação dos BMEs, recebe os recursos por meio de um e-mail institucional criado para esse fim e toma suas decisões baseada exclusivamente nas filmagens disponibilizadas pelos *campi*.

[...] eu vejo também que muitos ainda evidenciam o entendimento de que é a genotípica então a maior parte dos recursos é: eu sou pardo porque a minha mãe é negra ou porque o meu pai é negro ou porque os meus avós são negros, e aí eles colocam fotos dos pais ou foto daqueles parentes que eles

identificam. O nosso parecer se baseia na fenotípica, ele conta a historicidade da política, o embasamento da fenotípica [...] nisso eu sinto que a sociedade em si ainda não entendeu como funciona essa política (Chefe DEPEI IFSul).

No recurso a pessoa pode por mais alguma documentação para subsidiar o pedido dela, mas o cerne do recurso são as imagens [...] o que mais se apresenta é o argumento de que a autodeclaração basta, mas é algo fácil de refutar no parecer porque nos embasamos nas decisões atuais do STF (Servidor TAE IFRS).

A pandemia gerada pela Covid-19 trouxe novos desafios às comissões de heteroidentificação. Se nos procedimentos presenciais já ocorriam situações de dúvidas relacionadas a candidatos não retintos, a realização de bancas on-line adotadas pelos três IFs durante aquele período acentuou ainda mais essa problemática. Os roteiros de atuação dessas instituições estabelecem como regra a existência de boa luminosidade nos ambientes de realização dos procedimentos, de modo a garantir a eficácia da aferição do fenótipo e a qualidade das filmagens. Em um ambiente virtual, no entanto, não há como assegurar essa condição e muito menos exigi-la do próprio candidato que muitas vezes nem sequer possui domínio ou acessibilidade adequada.

O formato online trouxe, portanto, segundo relatos dos entrevistados, insegurança para os procedimentos. No entanto, o IFFar continua ofertando excepcionalmente esse formato para candidatos mediante justificativas relacionadas à impossibilidade de deslocamento até o *campus*. Essa possibilidade é dada na tentativa de minimizar o quantitativo de ausências.

Os IFs ainda não possuem dados compilados com demonstrativos de números de ausências e indeferimentos, contudo, o relato dos entrevistados nos possibilitou inferir que esses quantitativos geram preocupação e debate. Partindo da hipótese de que, além de questões relacionadas com a falta de interesse dos candidatos (no caso das ausências) ou má fé (no caso de indeferimentos), poderá existir uma falha de comunicação por parte das instituições, avaliamos os editais dos processos seletivos e pedimos aos entrevistados que opinassem sobre a clareza dos editais quanto às informações sobre inscrições por cotas raciais e sobre os procedimentos de heteroidentificação.

Ainda que muito já se tenha notificado sobre casos de fraude praticadas por candidatos brancos que, por comprovada má-fé, se autodeclararam pretos ou pardos para ingressarem por meio de cotas raciais em concursos públicos ou em processos seletivos, para Venturini e Costa (2022, p.11), “a comissão não deve partir do princípio

de que as pessoas desejam fraudar, pois há casos de incompreensão sobre a identidade racial e é necessário que a comissão atue com cuidado e respeito”. Em consonância, Dias (2018, p.145) afirma que “eventual indeferimento de postulação à condição de cotista não transforma inadvertidamente candidato/a em fraudador ou fraudadora.” Para o autor, é necessário que as instituições, na figura de suas comissões, saibam separar uma tentativa de fraude de um eventual desacordo na autodeclaração de um candidato motivado não só pela incompreensão de identidade, mas também pelo desconhecimento da política.

Além do seu papel fiscalizador, apontado por Vaz (2018), cabe à Administração Pública o desenvolvimento de ferramentas efetivas para comunicar à sociedade as políticas disponíveis e os meios de acesso. De outro modo, àqueles que comprovadamente se valham de declarações falsas para usufruir de uma ação afirmativa da qual não lhe cabe direito, é papel da Administração Pública desclassificá-los e imputar-lhes as medidas penais cabíveis.

É por meio de editais que as instituições de ensino comunicam seus processos seletivos para ingresso aos cursos e é um consenso, que pudemos confirmar nas entrevistas e por meio da leitura, que esse instrumento contém uma linguagem rebuscada e pouco acessível. A burocracia e o quantitativo documental para inscrições por cotas raciais ou socioeconômicas também é uma barreira que exige revisão, uma vez que pode impactar diretamente no acesso e efetivação da matrícula do candidato.

[...] nossos editais são extremamente excludentes, já debatemos isso inúmeras vezes. Um linguajar de quem é da academia, de quem é dos institutos. A gente vê muitos candidatos fazendo inscrições nas cotas erradas ou sem querer, porque o edital não esclarece quem é preto, quem é pardo, quem não é. Inclusive a pessoa deveria ter a opção de se autodeclarar negro e não querer participar das cotas (Servidora TAE IFSul).

O nosso edital traz uma linguagem muito rebuscada, na verdade necessária juridicamente. A gente tem que entender isso também, é uma instituição federal que tem que dar conta de todos os seus processos e às vezes não é fácil ter uma linguagem mais comum. Entendo que é uma linguagem mais formal, protocolar mas que a gente poderia melhorar, colocar vídeos explicativos (Chefe DEPEI IFSul).

Os editais são coisas confusas, a gente que é um servidor público tem uma carreira, precisa acompanhar uma série de documentos, de publicações oficiais, o que pra gente se tornou corriqueiro e às vezes a gente se esquece como era complicado no início entender isso. A linguagem dos editais é necessária porque eles são um documento legal, acho que as informações que constam lá são todas necessárias, mas quem sabe fosse interessante ter um segundo material de apoio que que explicasse o básico para a pessoa que está lendo um edital pela primeira vez. Ela não vai ter essa mesma visão

que a nossa, vai ter dificuldade de encontrar as informações (Servidora Docente IFFar).

A gente sabe que os editais aqui no IFRS ainda estão muito aquém, e outro problema é que o processo de inscrição dos candidatos ainda é muito confuso. A gente tenta garantir ao máximo as cotas, mas são muitas siglas, muitas regras, e às vezes as pessoas não têm os recursos, o desempenho digital e as oportunidades necessárias para entender o processo. Ainda não conseguimos encontrar um meio que garanta todo esse acesso, mas que simplifique o edital e que deixe mais explícito quem é o sujeito de direito (Servidor TAE IFRS).

A análise dos sites institucionais e da íntegra dos editais de processos seletivos para graduação dos IFs estudados apontou para uma falta de padronização no que diz respeito ao acesso às informações referente às cotas raciais e aos procedimentos de heteroidentificação. A área de ingresso do site institucional do IFRS apresenta no menu de acesso um link exclusivo para página contendo informações explicativas em textos e vídeos sobre inscrições nas cotas raciais e sobre o trabalho das comissões de heteroidentificação. No edital, no entanto, não é disponibilizado o link de acesso para esta página.

O IFFar também possui em seu site institucional uma página exclusiva com informações em textos e fluxogramas que disponibilizam explicação detalhada sobre inscrições por cotas raciais e sobre heteroidentificação. O link de acesso para esta página consta do edital. O IFSul, por sua vez, não possui página específica com essas informações e também não apresenta informações detalhadas no edital. Todos os editais referenciam a etapa de procedimento de heteroidentificação e o fenótipo como único critério a ser verificado, mas apenas o edital do IFFar apresenta detalhamento maior sobre esse critério:

c.1) A comissão verificará a autodeclaração, analisando o fenótipo do candidato. A comissão observa o fenótipo do candidato, marcados pelo conjunto de traços negróides (relativamente à cor da pele – preta ou parda da população negra, dentre outros aspectos físicos como lábios, nariz e cabelos), critérios em consonância com o estabelecido no artigo IV da Lei nº. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Mais informações sobre a autodeclaração e heteroidentificação estão disponíveis neste link: <https://www.iffarroupilha.edu.br/ações-inclusivas/heteroidentificação>

A Portaria Normativa nº4 e sua alteração (dada pela Portaria SGP/SEDGG/MEnº14.635, de 14 de dezembro de 2021) estabelecem em seus artigos os procedimentos a serem tomados pela Administração Pública nos casos de

ausência e indeferimento dos candidatos nos procedimentos de heteroidentificação. Em seu artigo 8º, a Portaria nº4 define:

§ 5º O candidato que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso público, dispensada a convocação suplementar de candidatos não habilitados (BRASIL, 2018).

Enquanto o IFSul segue à risca esta regra, o IFRS e o IFFar abrem a possibilidade para que o candidato ausente no dia do procedimento de heteroidentificação possa concorrer a uma vaga universal, caso tenha realizado pré-matrícula. Outro ponto de diferenciação diz respeito aos cronogramas de datas para realização dos procedimentos de heteroidentificação. Enquanto nos editais de inscrição aos processos seletivos do IFRS e do IFFar já constam as datas e horários dos procedimentos de todos os *campi*, no IFSul cada *campus* publica seu cronograma em convocações publicadas só após os resultados dos processos seletivos.

A Portaria SGP/SEDGG/ME nº14.635, de 14 de dezembro de 2021, alterou a redação do artigo 11º da Portaria nº 4, que estabelecia a eliminação dos candidatos cujas autodeclarações não fossem confirmadas nos procedimentos de heteroidentificação. A atual redação estabelece o seguinte:

"Art. 11. O candidato cuja autodeclaração não for confirmada em procedimento de heteroidentificação concorrerá às vagas destinadas à ampla concorrência.

§ 1º Não concorrerá às vagas de que trata o caput e será eliminado do concurso público o candidato que apresentar autodeclaração falsa constatada em procedimento administrativo da comissão de heteroidentificação nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.

§ 2º O parecer da comissão de heteroidentificação que constatar a falsidade da autodeclaração deverá motivar a sua conclusão nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 2021).

Os IFs, no entanto, já previam anteriormente nos regulamentos das suas comissões de heteroidentificação a orientação de não desclassificar os candidatos cujas autodeclarações são indeferidas, e encaminhá-los para a concorrência universal. No entanto, até o momento desta pesquisa, estes não preveem a realização de procedimento administrativo para apuração de ocorrências de falsidade de autodeclarações.

4.7.1 O papel educativo das comissões

No cerne dos seus trabalhos, ao lidar com identidades que muitas vezes ainda estão em construção ou até mesmo em desconstrução, as comissões enfrentam o desafio de fazer cumprir a finalidade da política e ao mesmo tempo exercer um olhar empático para as várias particularidades que se apresentam no fazer desta política. Durante a realização das entrevistas, foi possível identificar várias questões que permeiam o funcionamento das comissões. Dentre elas, chama a atenção aquelas que dizem respeito ao desconhecimento sobre o funcionamento da política por parte dos candidatos ou da sociedade em geral. Para além da (in)compreensão da política, o desconhecimento perpassa ainda a percepção identitária do indivíduo que busca acessar uma cota.

Para Lipsky (2019, p. 38), “as formas pelas quais os burocratas de nível de rua proporcionam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida das pessoas e suas oportunidades”. Em nosso contexto - e aqui incluímos também a burocracia de médio escalão - entendemos que uma dessas formas está relacionada com a prestação de informações efetivas aos potenciais destinatários de uma política.

Na última parte da nossa entrevista, também perguntamos aos servidores e membros externos como entendiam o papel das comissões e o impacto delas para a política de cotas raciais e para os candidatos e se, em suas percepções, o procedimento de heteroidentificação contribuiu para uma compreensão maior dos candidatos a respeito do significado de raça no contexto das cotas. As respostas a essas questões nos permitiu identificar um papel educativo exercido pela implementação das comissões nas instituições.

Todo o processo relacionado à implementação e atuação das comissões de heteroidentificação pode ter impulsionado e fortalecido no âmbito dessas instituições, e acreditamos que em todas as demais, o debate sobre os vários aspectos que envolvem as relações étnico-raciais e a política pública de cotas raciais. A disseminação dessa temática ocorre a partir da atuação dos NEABIs, da oferta de capacitações e promoções de encontros e seminários.

Para a chefe do DEPEI do IFSul, as comissões fomentaram esse tipo de debate, trouxeram o estudo, a pesquisa, e os momentos de formação, contribuindo inclusive para aumentar o interesse dos colegas servidores e dos próprios discentes em participar dos procedimentos de heteroidentificação:

É bem interessante a diferença primeiro pela questão dos debates segundo porque antes eu observava que no começo as comissões existiam porque tinha que cumprir a lei, hoje eu hoje eu percebo que os colegas fazem questão de participar porque enxergam que é necessário garantir direitos, porque a política é importante, porque não podemos fragilizar a política. Então entendo que a percepção das pessoas hoje é outra, a representatividade das comissões hoje tem lugar dentro da fala deles (Chefe DEPEI IFSul).

Para o ex-coordenador do NEABI do IFRS, que participou da implementação inicial das comissões, é necessário prever os aspectos de educação antirracista dessa etapa da política de cotas tanto para pessoas negras quanto para as pessoas brancas e isso se constrói com pessoas capacitadas no assunto. Para eles, os membros das comissões precisam ser capacitados não só para executar a política, mas também para participarem do seu planejamento e avaliação.

[...] muitas vezes ocorreu de um candidato que estava na fila de espera para participar das comissões, nós deixávamos um vídeo que foi preparado para dialogar sobre e a pessoa só de assistir o vídeo já entendia que ela tinha feito uma interpretação equivocada de quem seriam as pessoas negras e ela dizia “não acho que eu não tinha entendido que o pardo era outra coisa”. Então tem um aspecto educativo de produzir material produzir vídeo conversar sobre com pessoas que entendem do assunto e criar nas instituições um número maior de pessoas que entendem do assunto [...] a instituição tem que tem que conseguir capacitar todos os seus setores, quem trabalha nas matrículas quem trabalha na secretaria do estudante para que mais pessoas possam conversar e entender a temática (Servidor TAE IFRS).

A partir da prática dos procedimentos de heteroidentificação, os atores envolvidos se depararam com o desconhecimento da sociedade sobre o funcionamento da política e com dúvidas relacionadas à construção de identidade dos indivíduos. Estas percepções levaram os três IFs a pensar e desenvolver projetos para levar informações à comunidade externa e aos futuros estudantes.

[...] isso gerou um projeto que a gente vai começar a desenvolver que é a busca ativa na comunidade para levar o conhecimento de uma forma mais sistematizada sobre o que é a política de cotas e quem tem direito tanto a cotas raciais quanto as pessoas com deficiência [...] no procedimento elas dizem: eu me declaro preta, eu me declaro negra, eu me declaro parda e cometem equívocos [...] os editais também precisam ser melhorados, o que me leva a crer que a gente pode melhorar esse processo levando um maior conhecimento à comunidade onde os campi estão inseridos (Chefe do DEPEI IFSul).

Estávamos conversando aqui inclusive ontem na banca que talvez nós tenhamos que fazer atividade de conscientização e projeto de expansão nas escolas aqui da região para melhorar a visão e as pessoas compreenderem um pouco mais sobre o procedimento. Inclusive a gente vai fazer um grupo de estudos com um livro sobre racismo estético com o pessoal das comissões e convidados (Servidor TAE IFRS).

Nesta linha perceptiva, concluímos ser fundamental na metodologia de operação das comissões a etapa de acolhimento. É nesta etapa que os atores têm a possibilidade de exercerem um papel educativo a partir do momento que contribuem para que os candidatos possam entender os aspectos da política e do procedimento do qual irão participar e sobretudo se reconhecer ou não como sujeitos de direito daquela cota para a qual se inscreveram. A existência desta sala de acolhimento, antes dos procedimentos de heteroidentificação assume importância também no sentido de poder corrigir eventuais falhas de comunicação dos editais.

Conforme o roteiro de atuação das comissões, na sala de acolhimento são passados vídeos explicativos sobre fenotípi. Nos vídeos, de curta duração, são explicadas as questões relacionadas aos traços físicos do candidato que serão considerados pela comissão para validação da sua autodeclaração. Nesta sala, também é dada aos candidatos a oportunidade de esclarecerem eventuais dúvidas.

4.8 O ponto de vista dos candidatos

Na última parte da nossa pesquisa buscamos identificar e analisar a percepção de candidatos que haviam passado pelo procedimento de heteroidentificação. As questões buscaram identificar sobretudo a compreensão sobre a política de cotas raciais, sobre os procedimentos e sobre a compreensão étnico-racial.

I. Cotas raciais

Do total de respondentes (N=67), 27 são candidatos do IFSul, 12 do IFFar e 28 do IFRS. O maior percentual de respondentes do questionário constituiu-se de candidatos autodeclarados pardos (57,8%), seguidos por autodeclarados pretos (34,4%). Os demais preferiram não se declarar ou se declararam brancos.

Ao serem questionados se favoráveis ou não à política de cotas raciais, 85,9% afirmaram ser favoráveis, 7,8% não tinham opinião formada e 6,3% se manifestaram contrários às cotas. Em se tratando do entendimento dos candidatos sobre o que é de fato a política de cotas raciais, as respostas demonstram que o entendimento da maioria dos candidatos se relaciona com uma percepção de reparação histórica de desigualdades.

Pergunta: O que você entende por cotas raciais?

Penso que as cotas raciais são uma reparação aos fardos que os afrodescendentes carregam desde o fim da escravidão até os dias de hoje. Certa vez, escutei uma frase que, mesmo não sabendo quem foi o autor, me fez refletir. “As favelas de hoje são as senzalas de ontem”. Embora pareça apelativa demais, basta olhar ao seu redor e admitir que, no mínimo, faz muito sentido.

[...]

Cotas raciais são o início do ressarcimento de uma dívida histórica com o povo que ajudou a construir este país.

[...]

São reserva de vagas em vestibulares, universidades, concursos públicos, destinadas à pessoas de origem negra e indígenas, com o objetivo de acabar com a desigualdade racial e o racismo estrutural, resultante de anos de escravidão.

[...]

As cotas raciais são importantíssimas, pois é uma evolução na luta contra injustiças históricas fomentadas por sentimentos raciais. Elas representam o reconhecimento do lugar dos negros, pardos e indígenas na cultura nacional, além disso, traz-nos a possibilidade do desenvolvimento na nossa própria cidadania.

[...]

Para mim, as cotas raciais são uma maneira de oportunizar o acesso de determinados grupos nos diversos espaços sociais, incluindo nas universidades.

Além da questão de reparação história e de promoção de igualdade no acesso à educação, a questão étnico-racial também aparece em grande parte das respostas sobre o entendimento da política:

Seleção por etnias. Ex.Negro .Índio. Alemão.

[...]

É uma pessoa q tem uma pele mais escura e é bastante discriminada.

[...]

Entendo que seja uma cota especializada para quem são pretos, pardos.

[...]

Benefícios para pessoas Pretas e Pardas.

[...]

Oportunidades para todas as raças

[...]

Sistema de divisão por cor. Mesmo com todo histórico, seria melhor cota por condição financeira.

[...]

Que são avaliadas por pequenos detalhes como os olhos, nariz e cabelo.

[...]

Cotas definidas por cor da pele.

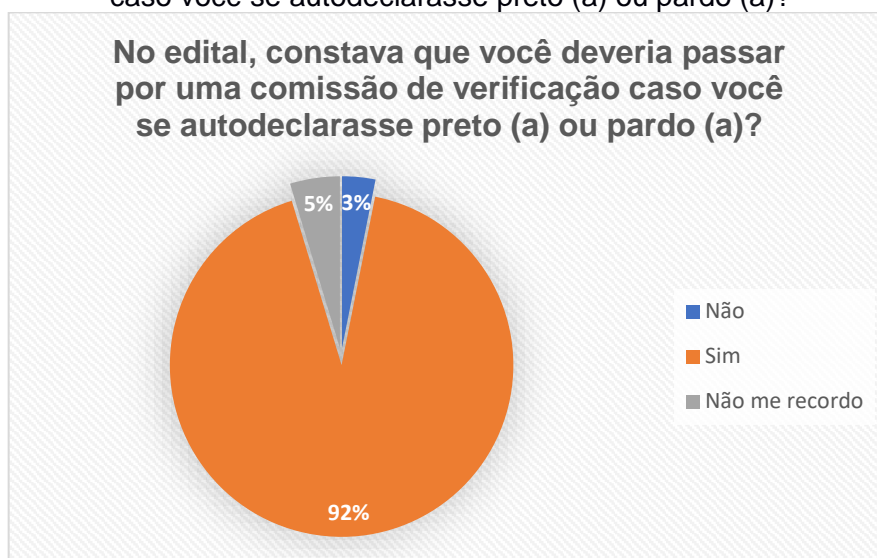
[...]

As cotas raciais são ações afirmativas aplicadas em alguns países, como o Brasil, a fim de diminuir as disparidades econômicas, sociais e educacionais entre pessoas de diferentes etnias raciais.

[...]

Que as cotas raciais são as reservas de vagas em instituições públicas ou privadas para grupos específicos classificados por etnias.

Gráfico 10 - No edital, constava que você deveria passar por uma comissão de verificação caso você se autodeclarasse preto (a) ou pardo (a)?



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do questionário

Quando questionados sobre o trabalho das comissões e os critérios a serem utilizados, a maioria também afirma ter compreendido a partir da leitura do edital. Nossa preocupação com o formato de comunicação dos editais e a percepção dos servidores sobre a dificuldade de acessar as informações relacionadas com as cotas e os procedimentos de heteroidentificação não se comprovaram nas respostas dos candidatos.

Gráfico 11 - Ao ler o edital, você compreendeu como se daria o trabalho destas comissões?



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do questionário

III – O Procedimento de heteroidentificação

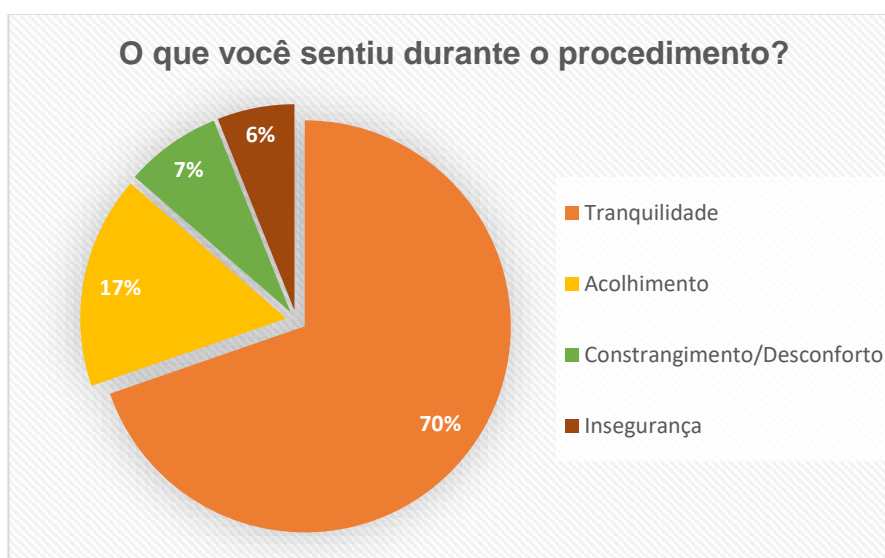
Nesta seção do questionário, foram apresentadas questões pertinentes ao *modus operandi* das comissões. Intentou-se nesta seção captar a percepção dos candidatos quanto à estrutura das comissões, forma de abordagens, informações repassadas e possíveis implicações de sentimentos, dúvidas e dificuldades.

Os candidatos tiveram conhecimento dos dias e horários dos procedimentos de heteroidentificação por meio dos cronogramas disponibilizados nos próprios editais ou no site institucional, no caso do IFSul. Apenas 17% dos respondentes receberam também contato telefônico das instituições.

Perguntamos sobre o acolhimento no dia do procedimento, momento em que os candidatos assistem ao vídeo explicativo sobre fenotípicos, apenas os candidatos do IFFar não passaram por esta etapa. Quando convidados a escrever sobre eventuais dúvidas, apenas uma candidata relatou ter alterado sua autodeclaração de preta para parda após assistir o vídeo. Os demais não relataram nenhuma dúvida.

No entanto, quando questionados se após passarem pelo procedimento de heteroidentificação, houve alguma mudança na maneira de se autodeclarar, 10 candidatos responderam positivamente. Quanto aos seus sentimentos, a grande maioria relatou ter sentido tranquilidade e acolhimento durante todo o processo e apenas 7 candidatos afirmaram ter sentido vontade de desistir do processo por causa desta etapa.

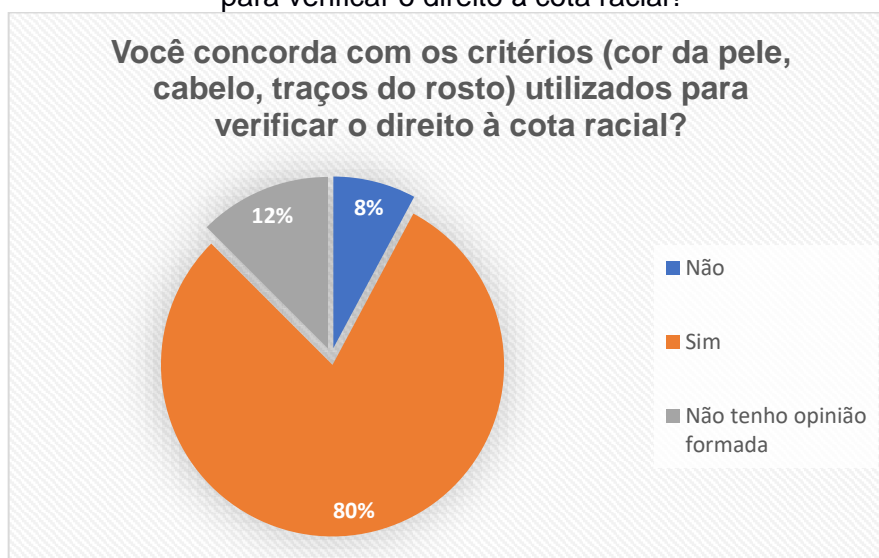
Gráfico 12 – O que você sentiu durante o procedimento?



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do questionário

Quando questionados sobre os critérios utilizados pelas comissões e sobre a necessidade do procedimento para validar suas autodeclarações, 7% dos candidatos afirmaram que não concordavam com os critérios utilizados e que a autodeclaração deveria bastar. A maioria concorda com a criação deste procedimento como etapa de monitoramento da política de cotas raciais.

Gráfico 13 - Você concorda com os critérios (cor da pele, cabelo, traços do rosto) utilizados para verificar o direito à cota racial?



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do questionário

Gráfico 14 - Você concorda com a criação deste procedimento como ferramenta de controle para reduzir as fraudes no uso das cotas raciais?



Fonte: elaborado pela autora com base nas respostas do questionário

Por fim, os candidatos foram convidados a avaliar os trabalhos das comissões e a deixarem críticas ou sugestões:

Pergunta: Você tem alguma crítica ou sugestão de melhorias para este procedimento?

Na minha opinião a banca deveria ser composta na sua totalidade por pessoas pretas e pardas. Faz algum sentido ter uma pessoa branca nesse tipo de avaliação?

[...]

Uma pessoa parada te olhando não é melhor maneira de fazer essa avaliação na minha opinião!

[...]

Apesar de ficar constrangida, acho que deve continuar, devido às fraudes, foi bem tranquilo, é que eu nunca tinha passado por este processo.

[...]

Acredito que as comissões julgadoras deveriam conter na maioria pessoas pretas ou pardas.

[...]

Todos de parabéns, me senti bem e com pessoas educadas que me fizeram sentir bem em todos as etapas

[...]

Explicar mais claramente o que deve ser dito ou não.

[...]

Deveriam ser mais transparentes no processo, ou seja, afirmar qual característica levou a reprovar o candidato.

[...]

Demorei pra entender que era eu, fiquei meio confusa na hora.

O trabalho das comissões foi avaliado como “bom” ou “muito bom” por 90,7% candidatos respondentes, contudo, entendemos que nossa amostra foi pequena e não permite generalizar os resultados dessa questão e das demais, de modo que possamos inferir uma representação da opinião da maioria dos candidatos que se submetem a esses procedimentos. Do mesmo modo, lembramos que este questionário foi aplicado apenas para candidatos de cursos superiores, já maiores de idade e supostamente com um nível maior de compreensão de leitura. Neste sentido, tendemos a pressupor que as percepções de candidatos mais jovens, ingressantes no ensino médio, possam ser diferentes no que se refere principalmente às questões identitárias, compreensão dos editais e de objetivo da política de cotas raciais. Posto isto, deixamos aqui nossa proposição para que futuras pesquisas sobre os procedimentos de heteroidentificação possam buscar a percepção de um número maior de candidatos e, na medida do possível, de candidatos ao ensino médio.

Por outro lado, embora sejam números relativamente baixos, é interessante notar que há uma porcentagem não desprezível de pessoas que não entenderam bem o edital e/ou mudaram de “identidade” racial após o procedimento. Essas constatações nos fazem supor que a maioria dos “erros” de autodeclarações cometidos por candidatos aos cursos desses IFs, se deve mais pela falta de conhecimento e/ou informação do que por má fé propriamente dita.

De acordo com algumas respostas ao questionário, possíveis falhas de comunicação do edital ou falta de leitura dos candidatos, por vezes parecem ser corrigidas no processo de acolhimento/recepção, quando então a instituição pode se utilizar da proximidade com esses candidatos e fornecer explicações mais pontuais sobre o procedimento de heteroidentificação. Defendemos, portanto, que, além do aprimoramento da comunicação institucional por meio do edital e outras ferramentas, a etapa de recepção seja utilizada como um instrumento pedagógico de esclarecimentos sobre a política e também de promoção de acolhimento e segurança aos candidatos.

De outro modo, embora alguns candidatos indeferidos recorram à comissão recursal para contestar o parecer das comissões dos *campi*, as judicializações só aconteceram uma vez em cada um dos IFs até o término desta pesquisa. Ao analisarmos, no entanto, os resultados dos procedimentos de heteroidentificação dos processos seletivos do verão 2022, divulgados nos sites institucionais dos três IFs, nos deparamos com um baixo número de indeferimentos, mas com um alto número de candidatos ausentes, chegando a superar por vezes o número de candidatos deferidos. Em alguns *campi* o total de candidatos que não compareceram ao procedimento chegou a 100%, o que nos leva a supor que essas ausências talvez possam refletir um afastamento de candidatos por tomarem conhecimento da existência dos procedimentos de heteroidentificação. No entanto, é interessante não desconsiderar a dificuldade de acesso dos candidatos aos *campi* nos dias de convocação e/ou a necessidade de busca ativa por meio de e-mails ou contato telefônico para que os sujeitos de direito não deixem de usufruir dessas vagas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi motivada pelo interesse profissional da autora que atuou na organização dos primeiros procedimentos de heteroidentificação do IFSul e atua até hoje nas comissões. Por conseguinte, suas percepções e experiência prática também estão expressos nas linhas desse estudo.

Ao longo desta pesquisa, buscamos compreender os procedimentos de heteroidentificação a partir do seu papel como instrumento de monitoramento da ação afirmativa de cotas raciais. A fim de encontrar respostas aos nossos objetivos, investigamos como a dinâmica de interação e atuação dos diversos atores envolvidos nessa etapa, seus valores, crenças e grau de discricionariedade são capazes de influenciar a implementação destes procedimentos nos Institutos Federais do Rio Grande do Sul.

Os sujeitos desta pesquisa compõem-se de burocratas de médio escalão e de nível de rua, de atores da sociedade civil e candidatos inscritos em cotas raciais dos três IFs analisados. A partir da análise de suas ações e percepções e do conjunto documental que compõem a implementação dos procedimentos, identificamos o plano de implementação, o aparato administrativo e as ideias, valores e concepções dos indivíduos.

A partir da perspectiva *bottom-up* foi possível identificar os aspectos práticos e relacionais que ocorrem sobretudo entre os burocratas de médio escalão e de nível de rua. Os BMEs, aqui representados na figura das coordenadorias e chefia, atuam o tempo todo em conjunto com os demais burocratas não apenas como gerentes, mas também no papel de implementador, já que muitos atuam diretamente nas comissões.

Esses BMEs exercem seu papel interpessoal, informacional e decisório, apresentados por Lotta, Pires e Oliveira (2014), a partir da busca por apoio institucional, levantamento de recursos, promoção de capacitação e eventos na área. Em conjunto com os burocratas de nível rua, exercem sua discricionariedade quando atuam no sentido de avaliar e promover adequações na implementação dos procedimentos de heteroidentificação nos seus respectivos IFs. São eles também os responsáveis por prospectar soluções junto com os demais atores, levá-las ao conhecimento dos níveis superiores e articular a tomada de decisão.

Em consonância com os estudos de Lipsky (2019), de fato, os burocratas de nível de rua exercem uma considerável discricionariedade na metodologia de trabalho das comissões, devido à sua interação direta com a prática da política e com os candidatos, na medida em que buscam ajustar ou aprimorar roteiros de atuação, cronogramas, formato do procedimento (presencial ou online), estratégias de comunicação e acolhimento. O conhecimento técnico adquirido por esses burocratas por meio das constantes qualificações ofertadas pelos IFs, permite pressupor que as mudanças discricionárias sejam positivas e que entregam melhorias ao formato metodológico das comissões.

A representatividade também é notória nesta categoria de burocratas, sobretudo nos servidores negros e nos membros da sociedade civil. São eles os grandes protagonistas na implementação das comissões dos IFs estudados.

A representatividade desses atores, exercida por meio do compartilhamento de suas vivências enquanto cidadãos negros em uma sociedade racista e suas demandas políticas pela busca de uma reparação histórica e correção da desigualdade, foi primordial para a construção e institucionalização dos procedimentos de heteroidentificação. Isso pôde ser facilmente comprovado com o exemplo do IFSul em que foi necessária a presença de atores negros em reunião do Conselho Superior para que houvesse convencimento e aprovação da resolução pertinente. A partir das suas vivências, eles também emprestam seu olhar apurado e empático aos procedimentos e legitimam a verificação e confirmação da autodeclaração de um cidadão fenotipicamente preto ou pardo.

De outro lado, os valores e crenças apresentam consonância nos discursos dos membros das comissões, sejam eles brancos ou negros e impulsionam o interesse e o aprimoramento do trabalho desses atores. Os NEABis destacam-se como a soma disto, uma vez que se constituem de um conjunto de pessoas identificadas com a temática da política de cotas raciais e seus objetivos e que por suas ações também emprestam legitimidade e eficácia ao processo de implementação. A busca por uma sociedade não racista, a correção das lacunas no acesso à educação e a promoção da ascensão social e econômica da população negra, formam a síntese dos valores e crenças dos burocratas que compõem as comissões de heteroidentificação dos IFs do Rio Grande do Sul.

Durante o percurso de análise das entrevistas e documentos, nos deparamos com uma variedade de aspectos que permeiam essa etapa da política de cotas raciais. Para além de um importante mecanismo de monitoramento, foi possível identificar um papel educativo e de empoderamento promovido pela implementação das comissões de heteroidentificação. Esses aspectos podem ser confirmados a partir dos debates internos e externos sobre a temática étnico-racial suscitados pela promoção de cursos de capacitações, eventos na área, divulgação de informações e pela prática do procedimento em si.

Os relatos de servidores negros e de membros negros da sociedade civil evidenciaram questões de descobertas identitárias relacionadas com suas próprias autodeclarações, além dos sentimentos de dever, pertencimento e protagonismo construídos a partir de suas participações nessas comissões. Da mesma forma, a existência desta etapa nos processos seletivos pode ser capaz de disseminar maior conhecimento sobre a política de cotas raciais, cor e raça, na medida em que as instituições se utilizem de ferramentas de comunicação acessíveis e inclusivas.

As cotas raciais, assim como a autodeclaração ainda são objetos de dúvidas para a sociedade em geral. Esse desconhecimento pode gerar barreiras de acesso ao ensino e incompreensão identitária, induzindo o candidato a erros na autodeclaração.

Neste sentido, os IFs demonstraram esforços ao pensar em projetos que possam levar esse tipo de conhecimento à comunidade externa. Por outro lado, os editais de inscrições ainda não oferecem uma linguagem efetivamente esclarecedora aos candidatos. Da mesma forma, o acesso a ele, às informações relacionadas com as cotas e com os procedimentos de heteroidentificação não são muito acessíveis. Os sistemas de inscrição e de matrícula também são pontos a serem aprimorados para que aspectos burocráticos e comunicação insuficiente deixem de ser obstáculos àqueles que têm direito de fato às cotas raciais.

Ainda que a discricionariedade dos burocratas envolvidos na implementação possa ser capaz de influenciar a prática das comissões, ela é limitada pelas normativas legais da política. Os três IFs estudados estruturam suas comissões e procedimentos dentro das linhas estabelecidas pela legislação pertinente ao tema. Do mesmo modo, o processo inicial de implementação, ainda que com algumas resistências e visões controversas, caracterizou-se por movimentos internos democráticos de debate, normatização e aprovação. O conjunto de normas e

resoluções das três instituições apresentam padrões semelhantes, mas na prática, porém, algumas diferenças são percebidas. Destacamos três aspectos que ainda não apresentam uniformidade entre elas: o encaminhamento dado aos candidatos ausentes no procedimento de heteroidentificação; a previsão da possibilidade de realizar o procedimento de forma virtual; o pagamento dos membros internos e externos das comissões.

Dito isso, apontamos para a necessidade de interação entre esses IFs, na figura dos seus atores de implementação, no sentido de promover avaliações conjuntas de suas metodologias e buscar aperfeiçoamento e padronização de suas práticas. Deve-se atentar sempre para o cumprimento das normativas jurídicas de modo a garantir a legalidade e finalidade dos procedimentos de heteroidentificação.

De outro modo, como preconiza Rios (2018), não é objetivo das comissões decidir “a verdade sobre a raça” ou contrariar qualquer afirmação identitária do indivíduo. Considerando o preconceito de marca como principal gerador de racismo e exclusão da população negra no Brasil, essas comissões devem agir única e exclusivamente com o objetivo de garantir que as cotas raciais sejam acessadas por brasileiros fenotipicamente pretos ou pardos. Para além do cumprimento às normas, o procedimento de heteroidentificação deve partir da premissa de ser um lugar de acolhimento, representatividade e educação sobre as práticas da política.

Entre as dificuldades relatadas, é praticamente unânime a falta ou o número pequeno de servidores negros nessas instituições para compor as comissões. Isso nos remete ao estudo sobre representatividade racial de Watkins-Hayes (2011) e o seu ideal preconizado de “instituições públicas representativas”. Embora nossa pesquisa tenha se limitado a apenas três instituições, o que não nos permite uma generalização, é possível que ainda tenhamos uma representatividade apenas simbólica em nossas instituições públicas de ensino, o que só reforça a necessidade de continuidade e aprimoramento das ações afirmativas de cotas raciais no acesso ao ensino e ao serviço público.

Durante a escrita dessas considerações finais, movimentos importantes ocorriam no campo das ações afirmativas étnico-raciais. No dia 29 de junho de 2023, a Suprema Corte dos Estados Unidos derrubou o programa de admissão por cotas raciais, proibindo as políticas de ação afirmativa usadas há muito tempo para aumentar o número de negros, hispânicos e outras minorias nas principais universidades americanas. Enquanto isso, no Brasil, neste mesmo dia ocorreu a

audiência pública “Cotas abrem portas” na Câmara dos Deputados, com a presença de entidades do movimento negro e da educação, para a apresentação do Projeto de Lei nº 5.384 de 2020, que visa à revisão e alteração da Lei de cotas.

Em 09 de agosto de 2023, o PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados e a política de cotas para ingresso em universidades e instituições federais de ensino caminha para tornar-se permanente. Entre suas principais alterações, o projeto inclui os quilombolas nas reservas de vagas e amplia a política de ações afirmativas para os programas de pós-graduação. Além disso, estabelece ministérios como “responsáveis pelo acompanhamento da política de cota, além do estabelecimento de prioridade para cotistas no recebimento do auxílio estudantil e a avaliação da lei a cada dez anos, com ciclos anuais de monitoramento.”

Por outro lado, o trecho que estabelece a obrigatoriedade dos procedimentos de heteroidentificação como etapa de aplicação da política de reserva de vagas foi retirado do PL por pressão do Partido Liberal e Partido Novo, como condição para que o projeto fosse aprovado. Embora permaneça até o momento a autonomia das instituições públicas de ensino para realizarem os procedimentos, a obrigatoriedade é uma das reivindicações dos movimentos negros para fortalecimento da política de cotas raciais.

Em 28 de julho, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) publicou a Instrução Normativa nº 23, de 25 de julho de 2023, que atualizou a disciplina de aplicação da reserva de vagas étnico-raciais e dos procedimentos de heteroidentificação em um único documento e revogou as portarias anteriores. Destacamos a inclusão de um inciso no artigo 21 explicitando a inadmissão em qualquer hipótese de provas baseadas em ancestralidade como critério de verificação da autodeclaração e a determinação de registro dos cotistas nos sistemas de gestão de pessoas do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

A inclusão desse registro estabelece uma importante e necessária estratégia do governo para monitoramento e avaliação da ação afirmativa de cotas raciais em concursos públicos, porém é imprescindível que ela seja estendida também para os processos seletivos de estudantes. Nesse contexto, reiteramos o papel das comissões de heteroidentificação como agentes dessa estratégia, na medida em que se configuram ao mesmo tempo como uma etapa de monitoramento e também de produção de dados necessários para embasar a avaliação dessa política.

À vista disso, percebemos uma carência de levantamento e compilação de dados institucionais nos IFs pesquisados que nos levassem a informações referentes a aspectos variados sobre os procedimentos de heteroidentificação e à política de cotas raciais em si. Entendemos que a adoção dessa prática, além de cumprir o princípio da transparência e controle público da política de cotas raciais, é fundamental para a gestão e tomada de decisão dos departamentos responsáveis pelas ações afirmativas das instituições.

Reiteramos abaixo nossas sugestões de dados que poderão ser produzidos:

(i) número de candidatos pardos e pretos deferidos e matriculados: este dado poderá contribuir para calcular o percentual de aumento de ingresso desse grupo no ensino superior;

(ii) número e motivos de indeferimentos: este dado poderá contribuir para identificar um possível desconhecimento da política por parte dos candidatos e, neste sentido, gerar uma reavaliação e aperfeiçoamento do formato de comunicação institucional;

(iii) número e motivos de ausências: este dado poderá contribuir para levantar possíveis falhas ou insuficiência de informação institucional.

Por meio das comissões de heteroidentificação, o Estado cumpre, portanto, seu papel de fiscalização e de garantia de controle social, por isso defendemos a necessidade de institucionalização e obrigatoriedade desses procedimentos. Reiteramos ainda a necessidade contínua de capacitação dos atores implementadores e a troca permanente de prática e experiência entre os IFs. Por fim, esperamos que essa pesquisa possa contribuir para a afirmação da importância do monitoramento da ação afirmativa de cotas raciais e como incentivo para que mais instituições adotem os procedimentos de heteroidentificação.

REFERÊNCIAS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, Ministério Público Federal. **Pedido para que a União seja condenada a regulamentar o procedimento de verificação (heteroidentificação ou heteroverificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/acao-civil-publica-heteroidentificacao>. Acesso em: 21 mai. 2023.

ALBUQUERQUE, Rosa Almeida; PEDRON, Cristiane Drebes. Os objetivos das ações afirmativas em uma instituição de ensino superior (IES) pública brasileira: a percepção da comunidade acadêmica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 99, n. 251, p. 54-73, 2018.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. 1ª ed. São Paulo: Pólen, 2019, p.264.

ALVES, Iara. **Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça**. Rio de Janeiro: Rev. República. org. 2020. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.

ARRETCHE, Marta T.S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Rev. bras. Ci. Soc. 18. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>. São Paulo, 2003.

AZEVEDO, D. A. Tribunais Raciais? A Autodeclaração de Identidade Racial nos Processos Seletivos e sua Verificação. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/682>. Acesso em: 7 ago. 2023.

BAPTISTA, Rodrigo. Lei de cotas tem ano decisivo no Congresso. **Agência Senado**. Brasília. 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/02/lei-de-cotas-tem-ano-decisivo-no-congresso>. Acesso em 13 jan. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo:Edições 70, 2016.

BARROS, Ronaldo Crispim Sena. Políticas de promoção da igualdade racial: um novo redesenho das políticas públicas no Brasil. In: SANTOS, Katia Regina da Costa; SOUZA, Edileuza Penha de. (Org). **SEPPIR, promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo**. 1 ed. Brasília, 2016.

BAYMA, Fátima Reflexões sobre a Constitucionalidade das Cotas Raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. Rio de Janeiro: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, 2012; p. 325-345. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399538141006>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BELLO, Luciane. **Políticas de ações afirmativas na UFRGS**: o processo de resiliência na trajetória de vida de estudantes cotistas negros com bom desempenho acadêmico. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação. Porto Alegre, RS, 2011.

BICHIR, Renata. Para além da fracassomania: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine, RIBEIRO, Vanda Mendes, MOTTA Gabriela, BONAMINO Alice, CARVALHO, Cynthia Paes de (Org.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

BRASIL. Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186**. Brasília, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342750/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-186-df>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41**. Brasília, 08 de junho de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/873790370/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-distrito-federal>. Acesso em 15 dez 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa nº 4**, Brasília, 06 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/igualdade-racial/portaria-normativa-no-4-2018-regulamenta-o-procedimento-de-heteroidentificacao-complementar-a-autodeclaracao-dos-candidatos-negros-em-concursos-publicos/view>. Acesso em: 12 set. 2021

CAMPOS, Luiz Augusto. O pardo como dilema político. Rio de Janeiro: Insight Inteligência, v. 63, p. 80-91, 2013. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/03/O-pardo-como-dilema-politico.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

CAMPOS, Luiz Augusto; PEIXOTO, Filipe de Oliveira. A diversificação racial e econômica do ensino superior brasileiro depois das cotas. **Nexo Políticas Públicas**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/sobre/Sobre-o-Nexo-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas>. Acesso em 23 nov 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CARVALHO, José Jorge. Autodeclaração confrontada e punição de fraudes. os avanços da igualdade racial na era das cotas. Brasília: **Revista ensaios e pesquisa em educação e cultura** – 2020. DOI: <https://doi.org/10.29327/211303.5.9-4>.

CONNOLLY, Michael. **Discrimination Law.** Traduzido por BRAGATO, Fernanda Frizo; ADAMATTI, Bianka. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell, 2011.

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O movimento negro e a questão da ação afirmativa. Rio de Janeiro: **Revista Estudos Feministas.** v. 4 n. 1 (1996). DOI: <https://doi.org/10.1590/%25x>.

COTAS, Lei de. 10 perguntas para entender a primeira década da lei de cotas. **Consórcio de acompanhamento das ações afirmativas.** Rio de Janeiro. Disponível em: https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2022/08/CAA_cartilha_08_bxa.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

D'ALMEIDA, José Ricardo. **Cotas, prá que ti quero? A política social de cotas raciais.** Portal Géledes. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/cotas-pra-que-ti-quero-politica-social-de-cotas-raciais/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

DAFLON, Verônica Toste, Feres Júnior, João e Campos, Luiz Augusto. **Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico.** Cadernos de Pesquisa. 2013, v. 43, n. 148 pp. 302-327. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100015>. Acesso em 21 set. 2021.

DAL PIVA, Juliana; VIDON Filipe. **UFRJ avalia 230 denúncias de alunos por fraude na lei de cotas.** O Globo. Rio de Janeiro, RJ. 15 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/ufrj-avalia-230-denuncias-de-alunos-por-fraude-na-lei-de-cotas-1-24017269>. Acesso em: 12 jan. 2022.

DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à portaria normativa nº4 de 6 abril de 2018 do ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** 1º edição Canoas, RS. IFRS *campus* Canoas, 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2012. *E-book*. ISBN 9788522484478. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484478/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos.** São Paulo: Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tem/a/yCLBRQ5s6VTN6ngRXQy4Hqn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 nov 2022.

DOMINGUES, Petrônio. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930). Niterói: **Tempo**, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007>.

DYE, Thomas. **Undertanding public policy**. Englewwod Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

FERES JÚNIOR, João. **Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas**. Rio de Janeiro: Econômica, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 291-312, 2004. DOI: <https://doi.org/10.22409/reuff.v6i2.34961>.

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

FERES JÚNIOR, João.; CAMPOS, L.A.; DAFLON, V.T.; VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em 21 set. 2021.

FERNANDES, A. L. R. **Ausência de política pública de cotas raciais para ingresso em instituições públicas de ensino superior**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil, v. 6, n. 6, p. 36–55, 2011. DOI: 10.51206/e-legis.v6i6.77. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/77>. Acesso em: 3 ago. 2022.

FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho de. **A comissão permanente de verificação étnico-racial no contexto da política afirmativa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Dissertação, (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, p.168. 2020.

FIQUENE, Giselle Torres. Igualdade material x Igualdade formal: uma discussão sobre o sistema de cotas nas universidades brasileiras. **Revista Digital Simonsen**. ANO II- Nº 2 - MAIO - 2015 p. 68-77.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa** – 1. ed. – Barueri [SP] : Atlas, 2021.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** - 7. ed. - São Paulo : Atlas, 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado, ano 38, n. 151, p.129-152, jul./set. 2001.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. Portal Géledes, 2012. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-debate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativas-por-joaquim-barbosa/>. Acesso: 15 jan. 2023

GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 727-744, Sept. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wQQ8dbKRR3MNZDJkP5cfZ4M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. Preconceito de cor e racismo no Brasil. **Revista de Antropologia**. São Paulo v. 47, n. 1, p. 9-43, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003477012004000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula**. In: Congresso Internacional da Lasa, 27., 6 set. 2007, Montréal. Artigo apresentado... Montreal: Lasa, 2007.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. A Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil/Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p.233-242.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

HILL, M. J.; VARONE, F. The public policy process. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HILL, M. J.; VARONE, F. The public policy process. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL - IFRS. **Instrução normativa IFRS nº 01, de 22 de fevereiro de 2021**. Bento Gonçalves. 2021. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/ensino/assessoria-de-relacoes-etnico-raciais/verificacao-racial-em-processos-seletivos-e-concursos/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA - IFFar. **Resolução ad referendum CONSUP/IFFAR Nº 7 / 2022 - CONSUP**. Santa Maria, 2022. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/acoes-inclusivas/heteroidentificacao>. Acesso em 12 jun. 2023.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE - IFSul. **Regimento Geral do Instituto Federal Sul Rio-grandense**. Pelotas, 2014. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/regimento-geral>. Acesso em 07 jun. 2023.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE - IFSul. **Regulamento das comissões de heteroidentificação**. Pelotas, 2023. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/acoes-inclusivas/documentos-acoes-inclusivas/item/2318-resolucao-consup-ifsul-n-255-de-03-de-abril-de-2023>. Acesso em: 01 mai. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 56, n. 2, p. 137-160. Brasília, 2005. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1489>. Acesso em: 23 nov.2022.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRARREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea. Volume I**. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224

LEITE, Kalinca Gonçalves. **O desafio da confirmação da autodeclaração na política de reserva de vagas para acesso ao ensino superior**. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2020, p.110.

LESME, Adriano. Fraudes expõem falhas no sistema de cotas racial. In: **Geledés, Instituto da Mulher Negra**. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/fraudes-expoem-falhas-no-sistema-de-cotas-racial/> 2016. Acesso em: 09/06/2023

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765>. Acesso em: 21 set. 2021.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. DE L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. Rev. Adm. Pública, 2014 48(2), mar. 2014.

LIPSKY, Michael. **Burocracia do nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público**. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocraciadenivelderua_MichaelLipsky.pdf. Acesso em 01 set. 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) -

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

doi:10.11606/T.8.2010.tde-20102010-120342. Acesso em: 02 set. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 65, n. 4, p. p. 463-492, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v65i4.562. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 3 ago. 2023.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE Luís Fernando Silva; FERREIRA Patrícia Aparecida. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos**. Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, jul. 2016. 593-618 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117188>

MARQUES, Mateus. **UFPEL investiga 27 alunos por fraudes em cotas para curso de medicina**. G1. Porto Alegre. 01 nov. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/11/ufpel-investiga-27-alunos-por-fraude-em-cotas-para-curso-de-medicina.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. Ed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre. Artmed, 2004.

MEDEIROS, Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2007.

MELO, Itamar. **UFRGS chama para verificação 334 suspeitos de fraudar cotas raciais**. Zero Hora, Porto Alegre, 26 nov. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2017/11/ufrgs-chama-para-verificacao-334-suspeitos-de-fraudar-cotas-raciais-cja2sau9t052901msr8so8kc9.html>. Acesso em 13 jan. 2022.

MEIER, Kenneth J. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. **Perspectives on Public Management and Governance**, Oxford University Press on behalf of the Public Management Research Association: Oxford, pp. 39–56, 2019.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

MOEHLECKE, Sabrina. **Democratização e integração racial: a experiência de ação afirmativa nos Estados Unidos**. Trabalho apresentado na ANPED. 2004. Disponível em: anped.org.br/t0314. Acesso em: 21 jan.2023

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: histórias e debates no Brasil. São Paulo: **Caderno de pesquisa**, nov. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300011>. Acesso em: 15 jan 2023.

MOREIRA, Matheus. **Denúncias de fraudes em cotas raciais levaram a 163 expulsões em universidades federais**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 ago.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/denuncias-de-fraudes-em-cotas-raciais-levaram-a-163-expulsoes-em-universidades-federais.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MOSHER, Frederic C. Democracy and the Public Service. In: J. Dolan; D.H. Rosenbloom (Orgs.). **Representative Bureaucracy**: Classic Readings, London and New York: Routledge, 2003.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. Rev. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, jul./dez. 2001, p. 31-43. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/515/464>. Acesso: 08 de nov 2022.

NINA, Carlos Homero Vieira. **Escravidão, ontem e hoje: aspectos jurídicos e econômicos de uma atividade indelével sem fronteira**. 2010. 271f. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Brasília: Mestrado em Direito Internacional e Econômico. Brasília, 2010.

Nóbrega-Therrien, S. M., & Therrien, J. (2004). **Trabalhos científicos e o estado da questão**. Estudos Em Avaliação Educacional, 15(30), 5–16. <https://doi.org/10.18222/eae153020042148>.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. Tempo Social, Revista de sociologia da USP, v. 19, n. 1. São Paulo, SP. 2006.

MOURA, C. Organizações Negras. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (Org.) **São Paulo: o povo em movimento**. São Paulo: Vozes, CEBRAP, 1980. p. 143-175.

O'LEARY, Zina. **Como fazer seu projeto de pesquisa**: Guia prático. 1ªed. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

Oliveira, Fátima. Ser negro no Brasil: alcances e limites. **Estudos Avançados** [online]. 2004, v. 18, n. 50, pp. 57-60. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000100006>. Acesso em 12 dez. 2021.

OLIVEN, Arabela Campos. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil**. Porto Alegre: Educação, n. 1 (61), p. 29-51, jan./abr. 2007.

PAIM, Paulo. Para cotas, eu digo sim. **Correio Braziliense**. Brasília, DF. 12 mai. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/opinia o/2021/05/4923838-artigo-para-as-cotas-eu-digo-sim.html>. Acesso em 13 jan. 2022.

PINHO, Angela; FRAGA, Érica; QUEIROLO, Gustavo. Brasil pode atingir equilíbrio racial no ensino superior na próxima década. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 101, n. 33.958, 26 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/06/brasil-pode-atingir-equilibrio-racial-no-ensino-superior-na-proxima-decada.shtml>. Acesso em 13 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Portal DHnet, Direitos Humanos. 2011. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PIOVESAN, Flávia, Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Rio de Janeiro: **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. São Paulo: **Estudos Feministas**, 424p., setembro-dezembro/2008.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. **Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, Oct. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso . Acesso em 05 fev. 2023.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. 1º edição Canoas, RS. IFRS campus Canoas 2018.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.: il

SALATINO, Alba Cristina Couto dos Santos. MONTEIRO, Jade de Oliveira. A diversidade étnica-racial no IFRS: ingresso discente e ações afirmativas. In:

SALATINO, Alba Cristina Couto dos Santos; ROSA, Sabrina Hax Duro MONTEIRO, Jade de Oliveira (Orgs): **Relações étnico-raciais: saberes e visibilidades necessárias**. -- 1. ed.-- São Paulo, SP: Pimenta Cultural, 2021. 1 arquivo em PDF (472p.)

SANTOS, Adilson Pereira dos; TEODORO, Paula Silva. FERREIRA, Lígia dos Santos. Um panorama das comissões de heteroidentificação étnico-racial: reflexões do ii seminário nacional.Ouro Preto: **Revista ensaios e pesquisa em educação e cultura** – 2020. 2 / vol. 5 – N.9

SANTOS, Antonio César de Holanda; NETTO, Tathina Lucio Braga. Qual a sua cor? (Re) construção de subjetividades negras através de políticas afirmativas. In: SANTOS, Adilson Pereira dos; FERREIRA, Lígia dos Santos (Orgs). **V DOSSIÊ “As Comissões de Heteroidentificação Étnico-Racial de Autodeclaração no Sistema de Cotas para negros e negras: divergências, convergências e efetividade”**. Rio de Janeiro: in: v. 5 n. 9 (2020).

SANTOS, Sales Augusto dos. Ações afirmativas. Racialização e privilégios ou justiça e igualdade. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, n.10, p. 111-120. 2009. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/20158>. Acesso em: 19 dez. 2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SILVA, Gabriele de Oliveira. As não brancas - identidade racial e colorismo no Brasil. **Portal Geledés**. 2020. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/as-nao-brancas-identidade-racial-e-colorismo-no-brasil/>. Acesso em 12 out. 2022.

SILVA, Maurício Pedro. Ações afirmativas no Brasil: considerações acerca das cotas raciais na universidade. Piauí: **Revista Linguagens, Educação e Sociedade** n.40, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26694/les.v1i40.8202>.

SKRENTNY, John Davis. The Ironies of Affirmative Action, Chicago: The University of Chicago Press, 1996, p. 6. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Políticas Públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa**. Revista Afro-Ásia, n.º 18, Salvador: CEAO/EDUFBA.1996, p. 241.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.133p.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019. *E-book*. ISBN 9788522128976. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522128976/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

SOUZA, Andreliza Cristina; BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. **Democratização, justiça social e igualdade na avaliação de uma política afirmativa: com a palavra, os estudantes**. Ponta Grossa: UEPG, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/sqdnwS6sBJXML8sdrqWP5bM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: Conceitos, Tipologias, sub-áreas**. Fundação Luis Eduardo Magalhães. 2002. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations>. Acesso em: 23 out 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 2003, p. 20–45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2022.

TAJRA, ALEX. **Ação contra fraude em cota na UnB analisou traços físicos e levou três anos**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/07/18/cotas-fraudes-unb-usp-expulsos.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber. Orientações práticas para a implementação da comissão de heteroidentificação em institutos federais de educação (if's) In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. 1º edição Canoas, RS. IFRS *campus* Canoas, 2018.

TELLES, Edward. **Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Trad. Ana Arruda Callado, Nadjeda Rodrigues Marques, Camila Olsen. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Ford, 2012. 347 p.

THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899_Livrodesigualdadesraciais.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

UFSB, Universidade Federal do Sul da Bahia. **O procedimento de heteroidentificação**. p.19, 2021. Disponível em: https://ufsb.edu.br/images/HETEROIDENTIFICAO_CARTILHA_FINAL_PDF_PARA_IMPRESSO_compressed_1_1.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. 1º edição Canoas, RS. IFRS *campus* Canoas, 2018.

VENTURINI, Anna Carolina. **Ação Afirmativa na pós graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão**. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política. Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2019.

VENTURINI, Anna Carolina. COSTA, Huri Henrique Paz da. Processos de racialização e adoção de comissões de heteroidentificação em programas de pós-graduação. **46º Encontro anual da Anpocs**, 2022. Disponível em: <https://www.encontro2022.anpocs.com/arquivo/downloadpublico>. Acesso em 22 jun. 2023.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa; Vieira, José Jairo. “Dilemas da inclusão e entraves à permanência: por uma reflexão multidimensional das políticas de ação afirmativa no Brasil”. **O Social em Questão**, v. 22, 2010, pp. 72-92.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge A. Rumo ao Multiculturalismo: a adoção compulsória de ações afirmativas pelo Estado brasileiro como reparação dos danos atuais sofridos pela população negra. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** [tradução: Cristhian Matheus Herrera]. – 5. ed – Porto Alegre: Bookman, 2015.

WEDDERBURN, Carlos Moore. **O racismo através da história: da antiguidade à modernidade**. 2007. Disponível em: <http://www.ammapsique.org.br/baixar/O-Racismo-atraves-da-historia-Moore.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2022.

WATKINS-HAYES, Celeste. Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 21, n. suppl_2, p. i233-i251, 2011.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

(Gestores e Membros de comissões)

() SERVIDOR () DISCENTE () EXTERNO

CARGO:

IDADE:

ESCOLARIDADE/FORMAÇÃO:

AUTODECLARAÇÃO: () Branco () Preto () Pardo

1. Qual sua opinião sobre as cotas raciais?
2. Qual sua relação com as políticas de ação afirmativas para a população negra?
3. Como ficou sabendo sobre a comissão de heteroidentificação?
3. Por quê se interessou em participar da comissão?
4. Você tem conhecimento sobre as legislações referentes à política de cotas e às comissões?
5. Você recebeu algum tipo de capacitação? Qual?
6. Há quanto tempo você é membro da comissão?
7. Qual função você desempenha na comissão?
8. Na sua opinião há apoio por parte da instituição para o trabalho dessas comissões?
9. Na sua opinião os editais fornecem informações adequadas para os candidatos com relação às cotas e as bancas de verificação de autodeclarações?
8. Descreva o que você sente quando participa das bancas de verificação/recurso das autodeclarações.
9. Como você entende o papel das comissões e o impacto delas para a política de cotas raciais e para os candidatos?
10. Na sua opinião, estas comissões cumprem seu papel como um instrumento de controle desta política?
11. Houve alguma situação em que você notou algum tipo de desconforto por parte do candidato?
12. Na sua opinião qual ou quais as maiores dificuldades das comissões?
13. Você concorda com os critérios que devem ser utilizados pelas comissões? Por quê?

14. Você já passou por casos de autodeclarações indeferidas? Quais foram as razões do indeferimento?

15. Você já participou de banca recursal? Como é o procedimento?

16. Você acredita que a existência das comissões inibe as fraudes ou candidato de alguma forma?

17. Você entende que o procedimento tem contribuído para uma compreensão maior dos candidatos a respeito do significado de raça no contexto das cotas?

18. Você tem alguma crítica ou sugestão de melhorias para estes procedimentos?

19. 21. Deseja acrescentar algo às considerações já feitas?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa de mestrado em Políticas Públicas. O título da pesquisa é “**COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL: discursos, percepções e modus operandi das bancas de verificação de autodeclarações étnico-raciais**”, cujo objetivo é compreender e descrever o modus operandi e os discursos que permeiam a implementação e a execução das comissões heteroidentificação enquanto instrumento de controle da política pública de cotas raciais. O pesquisador responsável por essa pesquisa é Christian Jecov Schallenmueller, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a, exceto se houver sua manifestação explícita em sentido contrário.

As informações serão obtidas por meio de uma única entrevista semiestruturada que será realizada de maneira individual com previsão de duração máxima de 02 horas. Esta entrevista poderá ser realizada de maneira presencial ou online conforme sua preferência. Apenas o áudio da entrevista será gravado para fins de posterior descrição que permita a análise das respostas. A entrevista prevê 19 perguntas em sua maioria abertas para que você responda como bem quiser e versarão sobre sua experiência com a banca de heteroidentificação. Sua participação envolve os seguintes riscos mínimos: desconforto e/ou cansaço. Sua participação pode ajudar os pesquisadores a entender melhor a percepção de quem participa/participou das bancas de heteroidentificação da instituição com o intuito de compreender a operacionalização do processo e a maneira como ele afeta ou não tanto os membros da banca quanto os candidatos submetidos a elas.

Assim, você está sendo consultado sobre seu interesse e disponibilidade de participar dessa pesquisa. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará nenhuma penalidade.

Você não receberá pagamentos por ser participante. Se houver gastos com transporte ou alimentação, eles serão ressarcidos pelo pesquisador responsável. Todas as informações obtidas por meio de sua participação serão de uso exclusivo para esta pesquisa e ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável. Caso a pesquisa resulte em dano pessoal, o ressarcimento e indenizações previstos em lei poderão ser requeridos pelo participante. Os pesquisadores poderão contar para você os resultados da pesquisa quando ela terminar, se você quiser saber.

Para maiores informações sobre os direitos dos participantes de pesquisa, leia a **Cartilha dos Direitos dos Participantes de Pesquisa** elaborada pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), que está disponível para leitura no site: http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/conep/img/boletins/Cartilha_Direitos_Participantes_de_Pesquisa_2020.pdf

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode entrar em contato com o pesquisador através dos telefones (11) 97245-6806 ou (51) 982457215 ou pelos e-mails christian.jecov@yahoo.com.br ou fernandacamillo@ifsul.edu.br.

Este estudo foi analisado por um Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). O CEP é responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos, visando garantir a dignidade, os direitos e a segurança dos participantes de pesquisa. Caso você tenha dúvidas e/ou perguntas sobre seus direitos como participante deste estudo, ou se estiver insatisfeito com a maneira como o estudo está sendo realizado, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, situado na Avenida Paulo Gama, 110, sala 311 Prédio Anexo

I da Reitoria, *campus* Centro. CEP 90040-060 – Porto Alegre, RS, telefone +55 51 3308 3787, ou pelo e-mail: etica@propesq.ufrgs.br.

No caso de aceitar fazer parte como participante, você e o pesquisador devem rubricar todas as páginas e também assinar as duas vias desse documento. Uma via é sua. A outra via ficará com o(a) pesquisador(a).

Consentimento do participante

Eu, abaixo assinado, entendi como é a pesquisa, tirei dúvidas com o(a) pesquisador(a) e aceito participar, sabendo que posso desistir em qualquer momento, durante e depois de participar. Autorizo a divulgação dos dados obtidos neste estudo mantendo em sigilo minha identidade [nos casos passíveis de identificação, que pode ser uma escolha do participante, adequar esta frase anterior]. Informo que recebi uma via deste documento com todas as páginas rubricadas e assinadas por mim e pelo Pesquisador Responsável.

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

Olá, antes de iniciar o questionário disponibilizo logo abaixo o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) da pesquisa. Esse termo garante a confidencialidade de todas as informações pessoais disponibilizadas neste questionário. Este questionário é curto e demora no máximo 20 minutos para respondê-lo.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Prezado(a) Senhor (a):

Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa de forma totalmente voluntária.

Antes de concordar em participar, é muito importante que o(a) Sr(a) compreenda as informações e instruções contidas neste documento.

Serão garantidos, durante todas as fases da pesquisa: sigilo, privacidade, e acesso aos resultados.

I - Título do trabalho experimental: “COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL: discursos, percepções e modus operandi das bancas de verificação de autodeclarações étnico-raciais”

Pesquisadora responsável: Fernanda Cristina Camillo

Cargo/Função: Mestranda em Políticas Públicas

Instituição/Departamento: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Telefone para contato: (51) 982457215

Local da coleta de dados: Por meio de questionário online, com auxílio da ferramenta do Google Forms.

II - OBJETIVOS

O estudo tem como objetivo principal compreender e descrever o modus operandi e as percepções dos atores que permeiam a implementação e a execução das comissões de heteroidentificação enquanto instrumento de monitoramento da política pública de cotas raciais.

III – JUSTIFICATIVA

O presente trabalho possui como justificativa a importância de captar a percepção dos candidatos que tiveram suas autodeclarações verificadas pelas comissões de heteroidentificação de modo a compreender de que maneira eles são afetados por estes procedimentos. Estes resultados poderão contribuir para melhorias necessárias no monitoramento da política de cotas raciais.

IV - PROCEDIMENTOS DO EXPERIMENTO

AMOSTRA

Para este trabalho, a princípio será estipulada amostra de 150 pessoas, acima de 18 anos de idade, que participaram de processos seletivos para cursos superiores dos IFs do Rio Grande do Sul e tiveram suas autodeclarações étnico-raciais verificadas por uma banca. Se concordar pela participação do mesmo, o (a) participante será solicitado (a) a responder um questionário online, utilizando computador, tablet ou celular com acesso à internet. O questionário possui 35 perguntas, sendo 18 de

múltipla escolha e as demais abertas para o (a) participante responder livremente. O preenchimento levará no máximo 20 minutos.

V - RISCOS ESPERADOS

A avaliação do risco da pesquisa é MÍNIMO, pois não representam riscos aos participantes, podendo gerar apenas cansaço ou desconforto. Todas as abordagens da pesquisadora perante os participantes seguirão o código moral e ético. Além disso, não será solicitado o preenchimento do seu nome e documentos que possam identificá-lo, para que seja mantida a privacidade. A disponibilidade do e-mail será opcional. Todas as informações coletadas serão restritas para a pesquisadora, seguindo a Constituição Federal artigo 5º inciso X, sobre a privacidade e dados coletados, e qualquer dano será reparado de acordo com as Resoluções CNS 196/96 e 466/12 e será de inteira responsabilidade da pesquisadora.

VI – BENEFÍCIOS

O presente estudo auxiliará na compreensão das percepções dos candidatos cotistas raciais que passaram pelas bancas de heteroidentificação, contribuindo na identificação de problemas e desenvolvimento de melhorias para aumentar a eficácia das ferramentas de monitoramento da política pública de cotas raciais. Não serão oferecidas compensações financeiras para a participação na pesquisa.

VII – CRITÉRIOS PARA SUSPENDER OU ENCERRAR A PESQUISA

A pesquisa será encerrada ao final das coletas de dados, para determinação dos resultados dos questionários que foram aplicados.

VIII- CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Após convenientemente esclarecido (a) pela pesquisadora e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar do presente Projeto de Pesquisa.

ATENÇÃO! Por sua participação, você: não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira; e terá o direito de desistir a qualquer momento, retirando o consentimento sem nenhuma penalidade e sem perder quaisquer benefícios. Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, escreva para o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, situado na Avenida Paulo Gama, 110, sala 311 Prédio Anexo I da Reitoria, *campus* Centro. CEP 90040-060 – Porto Alegre, RS, telefone +55 51 3308 3787, ou pelo e-mail: etica@propesq.ufrgs.br

No caso de qualquer emergência entrar em contato com a pesquisadora responsável.

*Obrigatório

Após a leitura do TCLE, você aceita participar da pesquisa? *

- Sim
 Não

1) Qual sua faixa etária?

18 até 24

25 até 34

35 até 44

45 até 60

Acima de 60

2) Qual seu gênero?

M

F

Prefiro não responder

Outro

3) Como você se autodeclara?

Branco

Pardo

Preto

Prefiro não responder

4) Qual sua opinião sobre as cotas raciais?

Sou favorável

Sou contra

Não tenho opinião formada

5) O que você entende por cotas raciais?

6) Em que ano você se inscreveu para o processo seletivo do IF?

2018

2019

2020

2021

2022

2023

7) Para qual IF você se inscreveu?

IFSul

IFRS

IFFar

8) Para qual *campus* você se inscreveu?

9) Como ficou sabendo sobre o processo seletivo do IF?

Rádio

Jornal

Internet

TV

Indicação da escola

Outra indicação

10) No edital do processo seletivo, ficou compreensível para você o que são cotas raciais?

Sim

Não

Em partes

Não li todo o edital

O edital não trazia esta explicação

11) No edital do processo seletivo, ficou compreensível para você quem tem direito às cotas raciais?

Sim

Não

Em partes

Não li todo o edital

O edital não trazia esta explicação

12) No edital, constava que você deveria passar por uma comissão de verificação caso você se autodeclarasse preto (a) ou pardo (a)?

Sim

Não

Em partes

Não li todo o edital

O edital não trazia estas explicações

Não me recordo

13) Ao ler o edital, você compreendeu como se daria o trabalho destas comissões?

Sim

Não

Em partes

Não li todo o edital

O edital não trazia esta explicação

Não me recordo

14) Você entendeu quais e o porquê dos critérios que seriam utilizados pelas bancas para verificar a sua autodeclaração?

Sim

Não

Em partes

Não li todo o edital

O edital não trazia estas explicações

Não me recordo

15) Como você ficou sabendo da data da sua banca?

Cronograma publicado no site institucional

Contato telefônico

16) De que maneira sua banca ocorreu?

Presencial

Online

17) A comissão apresentou algum tipo de explicação ou vídeo antes da banca?

Sim

Não

18) Surgiu alguma dúvida até esta etapa? Quais?

19) O que você sentiu durante o procedimento? (Você pode marcar mais de uma opção).

Tranquilidade

Constrangimento/Desconforto

Acolhimento

Insegurança

20) Quanto à composição da banca, em sua percepção:

Todos os integrantes da banca eram pretos ou pardos

A maioria dos integrantes da banca eram pretos ou pardos, mas também havia brancos e outros

Havia integrantes pretos ou pardos, mas eles eram minoria

Não havia integrantes pretos ou pardos na banca

21) Após passar pelo procedimento de heteroidentificação, houve alguma mudança na sua maneira de se autodeclarar?

Sim

Não

22) Você concorda com os critérios (cor da pele, cabelo, traços do rosto) utilizados para verificar o direito à cota racial?

Sim

Não

Não tenho opinião formada

23) Em algum momento você pensou em desistir do processo seletivo por causa desta etapa?

Sim

Não

24) Você concorda com a criação deste procedimento como ferramenta de controle para reduzir as fraudes no uso das cotas raciais?

Sim

Não, a autodeclaração deveria bastar

Não, poderiam existir outras formas de controle

25) Como você avalia o trabalho da comissão de heteroidentificação do seu processo seletivo?

Muito bom

Bom

Médio

Ruim

Muito ruim

26) Você tem alguma crítica ou sugestão de melhorias para este procedimento?

APÊNDICE D

Orientação para aplicação do questionário

Prezados colegas,

Este questionário faz parte de um dos objetivos de uma pesquisa do Mestrado em Políticas Públicas da UFRGS que tem como tema/título: Comissões de heteroidentificação nos Institutos Federais do Rio Grande do Sul: discursos, percepções e modus operandi das bancas de verificação de autodeclarações étnico-raciais e da qual o IFSul é umas das instituições coparticipantes. Esta pesquisa possui cadastro na Plataforma Brasil e parecer aprovado pelas comissões de ética da UFRGS e das instituições coparticipantes.

O QR CODE abaixo poderá ser afixado nos locais de bancas de candidatos cotistas de cursos superiores para que respondam o questionário logo após passarem pelo procedimento.

Fico à disposição para esclarecimentos.

Pesquisadora: Fernanda Cristina Camillo

e-mail: fernandacamillo@ifsul.edu.br

**AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETERODENTIFICAÇÃO NOS
INSTITUTOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL**



Pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas – UFRGS