

A IMPLEMENTAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Autores:
Damasio Duval Rodrigues Neto
Letícia Maria Schabbach

Resumo simples

Este resumo traz um recorte da tese de doutorado do primeiro autor, sob orientação da coautora. A tese utilizou referencial dos estudos sobre implementação de políticas públicas para investigar os procedimentos de controle do acesso às políticas de cotas raciais em quatro universidades públicas federais do Rio Grande do Sul: as Universidades Federais de Pelotas, de Santa Maria, do Rio Grande do Sul e do Pampa. Para produção de dados empíricos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes das comissões de heteroidentificação que fazem esse controle nas respectivas universidades. A partir de observações exploratórias e dos relatos de campo, foram identificados comportamentos discricionários e construções de acordos e normas por meio dos quais os/as atores/as implementadores/as decidem sobre a classificação racial dos/as candidatos/as autodeclarados pretos e pardos que concorrem às cotas raciais. Entre esses comportamentos, observou-se que, quando ficam em dúvida sobre a heteroidentificação, os/as integrantes das comissões constroem formas de decidir que podem extrapolar as regulamentações oficiais. Entre as conclusões, foram identificadas particularidades de cada processo local, contribuindo à sistematização de conhecimentos e aprendizados produzidos nas organizações e que, sendo investigados em profundidade, convergem ao aperfeiçoamento da política de cotas raciais.

Resumo expandido

Contextualização: construção da problemática e objetivo

Este resumo traz uma análise comparativa dos processos de implementação de procedimentos de controle do acesso às cotas raciais em quatro universidades federais do Rio Grande do Sul (RS), com objetivo de compreender como as comissões de heteroidentificação reconhecem a população-alvo dessa política pública. Trata-se de um recorte da tese de doutorado do primeiro autor, sob orientação da coautora. Na pesquisa, foi utilizada metodologia qualitativa e a principal técnica de produção de dados foi a realização de 29 entrevistas semiestruturadas com integrantes das comissões de heteroidentificação. A investigação seguiu o desenho de estudo de casos múltiplos, comparando os processos de implementação dessas comissões em universidades selecionadas mediante recorte regional, sendo elas: a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O problema de pesquisa foi construído a partir da identificação de uma tensão entre os discursos utilizados para defender o procedimento de heteroidentificação e o

comportamento dos atores no momento da implementação. Tal assertiva decorre da atuação profissional do autor da tese, que trabalhou, entre 2018 e 2021, como assistente de administração na unidade administrativa que gerencia e implementa as cotas raciais e procedimentos correlatos na UFPEL. Nessa experiência profissional, mediante observação direta, o autor identificou o ponto de tensão que instigou a investigação..

O referencial teórico utilizado incluiu, entre outros, o modelo de análise da implementação de Matland (1995), que, buscando superar a dicotomia *top-down/bottom up* (Hill; Hupe, 2002; Winter, 2006), propõe uma abordagem “contingencial” (O’Toole, 2000; DeLeon; DeLeon, 2002), que leva em conta as especificidades contextuais do processo a ser investigado. Seguindo essa linha, Matland (1995) procura identificar as condições nas quais diferentes variáveis dos processos de implementação adquirem importância. Nos casos investigados na presente pesquisa, tais processos foram conceituados como “implementação experimental” (Id., p. 160) e assim, os principais aspectos a serem considerados são quem participa do processo e como consegue influenciar a execução da política pública.

Metodologia

Os dados empíricos foram produzidos por meio da realização de 29 entrevistas semiestruturadas com participantes das comissões de heteroidentificação das quatro universidades pesquisadas. O recorte do objeto de pesquisa considerou inicialmente a característica essencial de abranger universidades públicas federais, sujeitas à mesma legislação federal (Brasil, 2012). Outras delimitações foram a intencionalidade de incluir as diferentes regiões do estado do Rio Grande do Sul (RS), nas quais estão sediadas universidades públicas federais, e a construção de um corpo coerente de instituições de ensino que possuem características comuns. Ao todo, o corpo de entrevistados incluiu 13 servidores técnico-administrativos, oito docentes, cinco estudantes e três representantes da sociedade civil.

Síntese dos resultados

Os casos de cada universidade considerada foram investigados em profundidade, identificando que grupos reduzidos de atores, incluindo acadêmicos/as, servidores/as administrativos/as engajados/as com a ideia da reparação histórica, estudantes e militantes do movimento social negro “dominam” os processos de implementação, com relativa autonomia para moldar os procedimentos de heteroidentificação de acordo com suas preferências.

As comissões consideradas compartilham os motivos de sua criação, a função e objetivo, a ausência de regulamentação abrangente e o critério de análise. Nas quatro

universidades, as comissões foram criadas com o objetivo de controlar o acesso às vagas de cotas raciais, diante da ocupação dessas por estudantes não reconhecidos como legítimos destinatários da política pública. Todas operam em um cenário de lacuna de regulamentação, existindo espaço para construírem seus próprios modelos, e utilizam primordialmente o critério de análise fenotípica, ao momento da realização do procedimento.

Diferenças incluem o modelo de realização do procedimento, a composição e a remuneração. A UFPEL e a UFRGS realizam procedimentos presenciais, preferencialmente silenciosos, com pouco diálogo entre os envolvidos. A UFSM realiza procedimento híbrido (presencial e online) e faz uma entrevista *per se*. A UNIPAMPA adotou modelo online, desde a pandemia. A comissão da UFPEL tem maior diversidade na composição, compreendendo servidores (técnicos e docentes), estudantes e representantes externos. A UFRGS conta com servidores, estudantes e observadores do movimento negro. A UFSM e a UNIPAMPA contam somente com servidores. A UFPEL e a UFSM remuneram as participantes, enquanto que a UFRGS e a UNIPAMPA, não.

Uma particularidade a destacar é o caso da UFSM, que foi uma das universidades pioneiras no Brasil a criar uma comissão de verificação do ingresso por cotas raciais, em 2008. Criada muito antes da disseminação de conhecimento sobre procedimentos de heteroidentificação no país, essa comissão desenvolveu um modelo próprio, gerando uma trajetória que ainda influencia o processo. Na origem, ela adotou um modelo que incluía entrevista com os/as candidatos/as e, mesmo que posteriormente o critério da verificação tenha sido definido como exclusivamente a análise fenotípica, a entrevista ainda é feita na UFSM. Trata-se de um tema recorrente nos debates sobre heteroidentificação, pois o critério difundido na maioria das universidades é a verificação fenotípica (Santos, 2021), mas o procedimento em si costuma incluir uma breve comunicação entre os/as envolvidos/as, gerando um intervalo em que a verificação fenotípica é feita, e teoricamente qualquer colocação verbal não interfere nessa avaliação. Porém, na prática, em alguns casos, mesmo a análise minuciosa do fenótipo não esgota todas as dúvidas, que costumam ocorrer perante candidatos/as autodeclarados/as pardos/as. Nesses casos, diversos/as interlocutores/as da pesquisa relataram que acabam levando em conta critérios subsidiários, como ancestralidade, fotos de infância e particularidades regionais.

Mais comumente, essa apreciação de critérios subsidiários é feita de forma tácita e discricionária, à medida que os/as integrantes buscam elementos para dirimir dúvidas e evitar cometer injustiças. Na UFSM, porém, o procedimento é mais sistematizado: os/as candidatos/as indeferidos/as em primeira instância são instruídos/as a interpor recurso com fotos de familiares, evidenciando que o critério de ancestralidade pode ser considerado. Este exemplo ilustra que, quando ficam em dúvida sobre a heteroidentificação, os/as

integrantes das comissões constroem formas de decidir que podem extrapolar as regulamentações oficiais, o que se encaixa em um debate clássico dos estudos sobre implementação.

Referências

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Presidência da República. Brasília, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

DeLEON, Peter; DeLEON, Linda. What ever happened to policy implementation? an alternative approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467–492, 2002. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-lookup/doi/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>. Acesso em: 25 mar. 2025.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. Repr. London: Sage, 2002.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/5/2/145/880350/Synthesizing-the-Implementation-Literature-The>. Acesso em: 05 maio. 2025.

O'TOOLE, Laurence. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263–288, 2000. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-lookup/doi/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>. Acesso em: 20 abr. 2025.

WINTER, Søren. Implementation. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Eds.). **Handbook of Public Policy**. SAGE Publications, p. 151-166, 2006.