

ABRAÇANDO A INCERTEZA NA REVISÃO DA LEI DE COTAS

DAMASIO DUVAL RODRIGUES NETO¹; LETÍCIA MARIA SCHABBACH²

¹Universidade Federal de Pelotas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
damasio.rodrigues@gmail.com 1

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul – leticiams65@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Este resumo expandido sintetiza argumentos de artigo que será apresentado no XLV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD 2021). O tema central é a revisão da "Lei de cotas" (Lei 12.711/2012), a qual estabelece reserva de vagas para ações afirmativas nas instituições federais de ensino superior no Brasil. O artigo completo aborda brevemente o contexto de transformações no qual temas complexos, como relações étnico-raciais, e as crescentes demandas sociais sobre eles, desafiam a soberania das instituições estatais. Representantes do Estado têm de negociar com outros atores, organizados em redes descentralizadas e informais, nas quais estabelecem-se relações de interdependência. No caso das políticas de ações afirmativas no Brasil, devido ao desenho da política e ao padrão de interação da população alvo com o Estado, essas relações tornam-se decisivas no nível local, onde diversos procedimentos relativos à implementação não estão regulados e as intervenções têm de ser negociadas entre os atores.

Combinando aportes teóricos com a experiência profissional do autor, que trabalhou no Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), entre os anos de 2018 e 2021, são apresentados neste resumo dois argumentos centrais: 1) diante do conflito político sobre a revisão da lei de cotas, os proponentes das ações afirmativas terão mais sucesso se reconhecerem a ambiguidade e incerteza do objeto; 2) a heteroidentificação deve ser abordada como uma intervenção experimental. Essas propostas estão baseadas principalmente nas contribuições de Schneider e Ingram (1993) sobre construção social das populações alvo de políticas públicas; de Hajer (2003), sobre produção de políticas públicas no "vácuo institucional"; Machado (2020), sobre uma virada reacionária na política brasileira; e Rosa (2018), sobre capacidade de ressonância dos discursos dos movimentos sociais.

2. METODOLOGIA

Este resumo traz argumentos teóricos e busca relacionar modelos de análise do campo de políticas públicas com estudos recentes sobre relações sociais no Brasil. Neste sentido, trata-se de pesquisa bibliográfica a dados secundários. A seleção das contribuições teóricas decorre das pesquisas do autor no campo de políticas públicas, tendo como objeto de interesse as políticas de ações afirmativas no Brasil, e, especificamente, tendo realizado dissertação sobre a produção dessas políticas na Universidade Federal de Pelotas (RODRIGUES NETO, 2018).

Especialmente relevante para o contexto do Encontro de Pós-Graduação da UFPEL é a relação dos modelos teóricos em destaque com a experiência profissional do autor. Tendo solicitado remoção para o Núcleo de Ações Afirmativas da UFPEL durante a pesquisa do Mestrado, e participado de diversos procedimentos relativos à produção das políticas de ações afirmativas desta Universidade, o autor

acumulou conhecimento e realizou diversas observações que fundamentam os argumentos apresentados. Assim, as relações propostas são baseadas principalmente no caso específico da UFPel, porém estudos sobre o tema em outras instituições apontam para questões semelhantes (SILVA, CIRQUEIRA, RIOS, et al, 2020). Pela convivência diária em meio ao ambiente da produção das ações afirmativas e pela participação ativa nos processos referentes a essas políticas, a pesquisa mais ampla que fundamenta os argumentos deste resumo configura-se como um estudo de caso, com aspectos da técnica da pesquisa-ação. Não pretende-se aqui argumentar que esta técnica foi aplicada em todo o seu rigor, pois o autor não possui formação para tal. Apenas destaca-se que se aplicam à pesquisa aspectos como observação e participação com intenção de intervir sobre o contexto.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Cabe apresentar nesta seção, muito brevemente, a base teórica deste resumo. Da teoria da construção social das populações alvo de políticas públicas, de Schneider e Ingram (1993), destaca-se que o desenho das políticas públicas constrói beneficiários, prejudicados e excluídos, dependendo da percepção de que essas populações alvo são mais ou menos merecedoras e politicamente fortes. Essas construções, por sua vez, indicam a forma como as populações irão participar de processos políticos e como irão se relacionar com o Estado. De Hajer (2003), toma-se a o conceito de “vácuo institucional”, referente à produção de políticas públicas em condições de ambiguidade e ausência de regulação, impondo a necessidade de negociação, reconhecimento da interdependência entre os atores envolvidos, e construção de entendimentos mútuos. De Rosa (2018), carrega-se o entendimento de que a capacidade de ressonância dos movimentos sociais junto à sociedade depende de que suas demandas conquistem apoio social para pressionar os tomadores de decisão.

Sobre o ambiente político brasileiro, Machado (2020) identifica uma virada reacionária na política nacional, no período 2010-2020, liderada principalmente por bancadas conservadoras no Congresso. A orientação aos direitos humanos, reconhecida na Constituição Federal de 1988, tem sido suprimida por uma orientação voltada à desumanização do "outro", que passa a ser construído como um inimigo que não possui os mesmos direitos. É neste cenário que ocorre a disputa sobre a revisão da Lei de cotas, de acordo com disposição do art. 7, da lei 12.711/12. Ao invés de atacar diretamente a lei em si, uma estratégia de deputados conservadores visa proibir a realização dos procedimentos de heteroidentificação nas universidades públicas (Projeto de Lei 461/2020¹). Heteroidentificação é a identificação por terceiros da condição declarada pelo candidato às cotas e é um procedimento necessário para a promoção da inclusão no ensino superior, por duas razões principais: Por um lado, o reconhecimento social é uma referência do movimento negro para a identificação dos destinatários das cotas raciais (ROSA, 2018); por outro lado, durante os primeiros anos da política, enquanto a maioria das universidades não controlava o acesso, a presença dos negros permanecia relativamente escassa, uma observação que motivou diversas denúncias de fraude nas cotas, o que ocorreu inclusive na UFPel, em casos de ampla repercussão.

¹ Disponível em

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238185>.

Utilizando retórica que remete à promoção da liberdade individual e da meritocracia, o referido projeto de lei ataca não só o procedimento da heteroidentificação, mas também as ideias do movimento negro, com referências a "tribunais raciais" e afirmação de que "(o procedimento da heteroidentificação é uma) saída completamente esdrúxula em que burocratas decidem sobre qual raça o candidato pertence". A proposta de lei elege a igualdade de oportunidades como antítese do racismo ("a liberdade é o melhor antídoto contra o racismo") e remete à narrativa reacionária de que o movimento negro promove "uma mentalidade grupal e vitimista", definindo a prática da heteroidentificação como uma violação de direitos individuais. A necessidade de controle no acesso às cotas raciais decorreu da constatação de que, seja por má-fé, seja pela plasticidade das definições raciais no Brasil, pessoas que não são socialmente reconhecidas como negros estavam acessando esta reserva de vagas. Após a constituição das comissões de heteroidentificação na maioria das universidades, este lamentável fenômeno passou a ser mitigado, porém é inevitável que, quando a identificação racial ocorre na margem entre as classificações, alguns casos suscitem controvérsia. Trata-se de um número relativamente ínfimo, cuja ocorrência e relevância, em relação à política como um todo, são exacerbados pelos oponentes, em uma estratégia que visa simplificar uma questão mais complexa, criando uma imagem de violação de direitos individuais.

É em reconhecimento do potencial dessas narrativas junto ao grande público, em um momento de virada reacionária, que se propõe aqui que os proponentes das ações afirmativas reconheçam a ambiguidade e a incerteza inerentes à heteroidentificação e abordem-na como uma intervenção experimental. Casos limítrofes irão ocorrer inevitavelmente, e devem ser tratados pelos sistemas de pesos e contrapesos de uma república. Aos/às eventuais prejudicados/as, é garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa. Mais do que buscar uma exatidão absoluta na prática da heteroidentificação, a atuação das comissões pode ser entendida como parte de um amplo processo pedagógico dentro das universidades (NUNES, 2019). Devido à construção social da população alvo e de um histórico de décadas de conflito com o Estado, representantes do movimento negro costumam exigir revisões compreensivas de todos os denunciados, porém destaca-se aqui que esta abordagem pode fomentar uma visão tecnocrática, como se a identificação racial fosse uma tarefa gerencial, que não foi bem executada, mas que pode ser corrigida com uma revisão. Esta abordagem não irá jamais resolver o "problema" da heteroidentificação, aos olhos dos oponentes, pois o ataque contra as cotas raciais costuma partir de uma orientação moral que rejeita as demandas dos movimentos sociais. Por outro lado, se a heteroidentificação for tratada como uma intervenção experimental, sujeita à ambiguidade, os casos controversos não poderão ser conectados a uma suposta falha estrutural da política como um todo.

4. CONCLUSÕES

A maioria dos problemas públicos nunca é resolvida e mesmo políticas públicas que visam incidir sobre temas muito mais passíveis de intervenção técnica falham em atingir metas anunciadas. Assim, as políticas de ações afirmativas não devem ser sujeitas a um escrutínio especial. Casos limítrofes na heteroidentificação irão ocorrer e eventuais controvérsias não configuram uma absoluta impossibilidade de realizar a identificação racial no Brasil.

A inovação que se propõe aqui é a mobilização de referências da literatura de políticas públicas para a abordagem de questões ainda não muito bem definidas no processo de produção das ações afirmativas, marcadas, no plano político-institucional, pela participação de diferentes atores organizados em rede, e pela ausência de regulamentação de procedimentos. O reconhecimento da ambiguidade e da incerteza pode fundamentar uma abordagem mais compreensiva para a heteroidentificação, sem deixar de incidir sobre casos em que existem evidências de fraude.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HAJER, Maarten. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy Sciences**, v. 36, n. 2, p. 175–195, 2003. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1023/A:1024834510939>. Acesso em: 5 ago. 2021.

MACHADO, Lia Zanotta. From the Time of Rights to the Time of Intolerance. The Neoconservative Movement and the Impact of the Bolsonaro Government. Challenges for Brazilian Anthropology. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v. 17, p. e17458, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43412020000100458&tlng=en. Acesso em: 5 ago. 2021.

NUNES, Georgina Helena Lima. Comissão de heteroidentificação da Universidade Federal de Pelotas: Um enfoque sobre as ações afirmativas em curso na região sul/Rio Grande do Sul. **Revista da ABPN**, v. 11, n. 29, p. 159–173, 2019. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/article/view/757>. Acesso em: 5 ago. 2021.

RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Formação de agenda em uma universidade pública**: A construção da questão das ações afirmativas. (Dissertação) Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2018. Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/profiap/files/2018/12/TCF-Damasio.pdf>. Acesso em 5 ago. 2021.

ROSA, Alexandre Reis. World models as organizational models: global framing and transnational activism in the brazilian black movement. **Organizações & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 704–732, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302018000400704&lng=en&tlng=en. Acesso em: 5 ago. 2021.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2939044>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SILVA, Ana Claudia Cruz da; CIRQUEIRA, Diogo Marçal; RIOS, Flavia; et al. Ações Afirmativas e formas de acesso no ensino Superior Público: o caso das Comissões de Heteroidentificação. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 39, n. 2, p. 329–347, 2020. Disponível em: http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2020/10/05_silva_117_p328a347_baixa-1.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.