



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Construindo a raça: as comissões de heteroidentificação e a população alvo das políticas de cotas raciais

Damasio Duval Rodrigues Neto

[ARTIGO] GT 13 Relações Raciais e Interseccionalidade na Administração Pública

Construindo a raça: as comissões de heteroidentificação e a população alvo das políticas de cotas raciais

Resumo: Este artigo tem o objetivo de investigar como as comissões de heteroidentificação das universidades federais “constroem” a população alvo das cotas raciais, considerando que as definições da Lei de cotas precisam ser interpretadas pelos atores envolvidos. Trata-se de um estudo exploratório, que parte da observação de um possível desajuste entre o uso de “pardo” como uma categoria censitária, e seu uso na definição da população alvo de uma política pública. O método utilizado é a análise documental de resoluções, portarias e editais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal de Pelotas. Esse recorte se justifica por terem sido identificadas como casos que ilustram alguns dos tensionamentos que emergem do estudo das comissões. Mesmo estando sujeitas à mesma regulamentação mais ampla e adotando o mesmo critério, as instituições podem construir entendimentos diferentes sobre a forma como reconhecem a população alvo, impactando na atuação das comissões.

Palavras-chave: políticas públicas. classificação racial. ações afirmativas. heteroidentificação.

Introdução

Nos últimos anos, as universidades públicas federais brasileiras têm criado comissões de heteroidentificação para controlar o acesso às vagas reservadas às cotas raciais (SANTOS, 2021). Do ponto de vista da implementação de políticas públicas, uma questão relevante que surge a partir da atuação dessas comissões diz respeito aos critérios usados pelos seus integrantes, no momento da identificação racial dos/as candidatos/as. Visando investigar esses procedimentos, o presente artigo toma como problema central a questão “Como as comissões de heteroidentificação ‘constroem’ a população alvos das cotas raciais?”

A Lei federal nº 12.711/12, ou “Lei de cotas”, reserva 50% das vagas nos cursos de graduação das instituições federais de ensino superior para estudantes oriundos do ensino público. Dentro desses 50%, a lei estabelece um sub-recorte racial, reservando vagas, de acordo com percentuais demográficos de cada região, para “autodeclarados pretos e pardos” (BRASIL, 2012). Considerando que o sistema brasileiro de classificação racial é ambíguo (TELLES, 2004), há de se considerar que, mesmo que a lei aponte nominalmente as categorias da população alvo, essas definições não possuem um sentido inequívoco ou “natural” - elas precisam ser interpretadas pelos atores envolvidos, que acabam, no processo de produção das políticas raciais, construindo o conteúdo do conceito “raça”. Este artigo tem então o objetivo de investigar como as comissões de heteroidentificação das universidades federais “constroem” a população alvo das cotas raciais.

Neste artigo, de caráter exploratório, o foco recai sobre a institucionalização e regulamentação da atividade dessas comissões. O método utilizado é a análise documental de instrumentos regulatórios dos programas de cotas raciais da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal de Pelotas. Essas duas instituições são escolhidas por terem sido identificadas, em pesquisas exploratórias, como casos que, comparativamente, ilustram alguns dos tensionamentos que emergem a partir da atuação das comissões. Os documentos analisados foram identificados em pesquisas preliminares, estando todos disponíveis nos endereços eletrônicos das universidades. No caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, documentos oficiais estão disponíveis para consulta no endereço <https://www.lume.ufrgs.br/>. No caso da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), estão mais dispersos, em diferentes seções do endereço <https://portal.ufpel.edu.br/>. Em ambos, a pesquisa exploratória se deu a partir de busca pelo termo “ações afirmativas”. No caso da UFPEL, as portarias analisadas foram selecionadas também a partir de conhecimento prévio do autor, que é servidor desta instituição.

Devido às características do sistema brasileiro de classificação racial (ambíguo, fluido, multicriterial), as categorias usadas na lei não necessariamente habilitam a identificação dos/as candidatos/as às cotas raciais. Em alguns casos, o substantivo “pardo” não ajuda muito a definir quem faz parte da população alvo. Com o advento das ações afirmativas raciais, a identificação nesta categoria define o enquadramento como destinatário de uma política pública, e, assim, a questão ganha saliência e passa para o campo da política (CAMPOS, 2013). Para realizar uma definição, as comissões de heteroidentificação recorrem a uma variedade de possíveis significados que compõem o conceito de “pardo”. Mais que o substantivo “pardo”, o interesse aqui é investigar as ideias que sustentam a construção desta categoria. A questão norteadora decorre da observação de um possível desajuste entre o uso de “pardo” como um conceito censitário, cujo objetivo é agregar um grande grupo populacional, sem preocupação com eventuais casos limítrofes; e o uso de “pardo” como um conceito para identificação da população alvo de uma política pública específica.

Para investigar esse desajuste, este ensaio é composto por cinco seções. Além desta introdução, segue duas seções teóricas: a primeira traz considerações sobre o entendimento da categoria “raça” e sobre o histórico das relações raciais no Brasil; a segunda propõe a conceituação das comissões de heteroidentificação como “objetos simbólicos” para a análise de políticas públicas; após, segue uma seção com breve análise documental e a discussão referente; e, por último, as considerações finais.

1. O pardo nas relações raciais no Brasil e a construção social da raça

O uso da categoria “pardo” na lei de cotas remete à prática de agregar “pretos” e “pardos” em um grande grupo de “negros”, a qual foi muito profícua para promover visibilidade estatística às desigualdades raciais no Brasil. Por outro lado, “pardo” é uma categoria abrangente e ambígua, e remonta também à ideologia racial dominante na história do Brasil, a qual celebra a mestiçagem. A categoria “pardo” é o expediente censitário que reúne diversas denominações intermediárias entre as categorias “branco” e “preto”. A figura protótipa da miscigenação, o “mulato”, é historicamente um elemento desagregador da organização política negra no Brasil, porque os/as negros/as sempre puderam vislumbrar saídas individuais para as discriminações e/ou esperar que seus descendentes cruzassem as linhas raciais, por meio do branqueamento (HASENBALG, 1979; OLIVEIRA E OLIVEIRA, 1974).

A análise da classificação racial, neste contexto, requer um exame muito atento da forma como os indivíduos que concorrem às cotas nas universidades transitam entre as categorias raciais. Historicamente, as relações raciais no Brasil operam em um contínuo de cor, sendo que a proximidade ao polo mais escuro implica em estar sujeito a uma série de sanções e desvantagens (HASENBALG, 1979). Neste contexto, seria muito improvável alguém querer reivindicar a negritude - muito pelo contrário. Já no contexto das cotas raciais, pessoas brancas passam a reivindicar, estrategicamente, uma vaga ascendência negra (FONTOURA, 2018). Este expediente configura uma nova adaptação da branquitude e emerge de um movimento de ressignificação da mestiçagem, a partir do qual qualquer brasileiro passa a poder reivindicá-la, independentemente da aparência (RODRIGUES, 2022). Essa mobilidade entre as linhas de classificação racial ganhou saliência após os primeiros anos de implementação dos programas de cotas raciais, devido ao comportamento oportunista de brancos/as que reivindicam o lugar dos/as legítimos/as destinatários/as. Ou seja, tanto no passado, quanto no presente, o trânsito entre as categorias raciais tende mais a prejudicar os/as negros/as mais próximos do polo escuro do contínuo de cor, do que a promover uma suposta harmonia social.

Este contexto histórico ajuda na visualização da dimensão simbólica das políticas de ações afirmativas, para a população negra. Muitos/as pesquisadores/as citam o reconhecimento da discriminação racial, pelo governo federal, nos anos 1990, como um evento importante em si, mesmo antes da materialização de qualquer medida redistributiva (TELLES, 2004; MAIO; SANTOS, 2005; LIMA, 2010; COSTA, 2019).

Essas observações corroboram que, tanto quanto a dimensão material, referente à distribuição de bens e oportunidades, as políticas públicas possuem uma dimensão simbólica. Além de serem meios para obtenção de um resultado concreto, as políticas públicas são formas de expressão de uma comunidade (YANOW, 1996; 2000). Sob este olhar, a demanda pela instauração das comissões de heteroidentificação implica tanto na realização do controle do acesso, quanto na demonstração de que as instituições estão atentas ao comportamento oportunista dos/as brancos/as que eventualmente pretendam acessar o programa de cotas raciais. Trata-se assim de preservar o sentido da política pública, para os atores interessados. Neste contexto, a ideia de “raça” é mobilizada como parâmetro para enquadramento como destinatário/a de uma política pública, ou seja, os atores precisam classificar os/as candidatos/as em categorias discretas e exaustivas. Como “raça” é uma categoria que não possui correspondência em um fenômeno do mundo “natural”, são os agentes sociais que, efetivamente “constroem” a raça (YANOW, 2003).

Hacking (1999) critica o uso inadvertido da metáfora da “construção social”, defendendo que o sufixo “social” deve ser aplicado com parcimônia - por exemplo, para marcar oposição ao que é “natural”. A repetição da assertiva de que “raça é uma construção social” em estudos das relações raciais parece fazer referência a este caso. Superada a noção de raça como conceito biológico, os/as pesquisadores/as consideram que, por sua persistente influência nas relações sociais, esse conceito deve continuar sendo estudado. Esta posição parte da constatação de que determinados significados atribuídos a características físicas, culturais e ancestrais, continuam a produzir efeitos nas vidas das pessoas. O que Hacking (1999) enfatiza é que muito comumente se faz referência a determinado conceito como uma “construção social”, sem refletir mais profundamente sobre os processos históricos e as interações sociais referentes, resultando em uma visão reificada daquilo que foi socialmente construído. A partir dessas contribuições, enfatiza-se aqui que, em uma pesquisa interessada nas distinções entre as categorias de classificação racial, não satisfaz o interesse teórico constatar que a categoria “pardo” foi escolhida para definir o acesso a uma política pública. É fundamental ir mais além, investigar a “matriz de ideias” (HACKING, 1999) mobilizadas para dar sentido ao termo utilizado na Lei. Importa menos os substantivos “raça”, “preto”, “pardo”, “branco”, etc., e muito mais as ideias que compõem os conceitos.

Na ausência de um significado “natural”, são os atores sociais, individuais e

coletivos, que “constroem” a raça. No caso brasileiro, intelectuais, políticos, movimentos sociais e instituições construíram o sistema de classificação, os termos usados para designar os indivíduos, e mais importante, as racionalidades e discursos que os legitimam. No século XIX, o tipo racial mestiço era considerado inferior e sua ampla presença demográfica, motivo do atraso do país. Ao longo do século XX, as elites primeiro desenvolveram um amplo projeto de branqueamento, visando extinguir mestiços e descendentes de africanos, e depois passaram a celebrar a mestiçagem, transformada em imagem idealizada de uma nação racialmente harmoniosa (NOBLES, 2000; TELLES, 2004). Longe de simplesmente descrever uma suposta realidade demográfica, o Censo nacional, por exemplo, ajudou a construir a imagem de um país progressivamente branco, na primeira metade do século XX. Já nas últimas décadas, os recenseamentos e as categorias raciais foram mobilizadas pelos movimentos sociais negros como instrumentos para construção da imagem de um país majoritariamente negro, o que foi feito por meio da estratégia de agregar pretos e pardos em uma única categoria analítica (NOBLES, 2000). Essa trajetória explícita que o significado das categorias de classificação racial pode mudar ao longo do tempo, e isto traz consequências relevantes para a identificação da população alvo das cotas raciais.

Como categoria de classificação racial, “pardo” é muito abrangente, possibilitando que, em determinados casos, os/as candidatos/as habitem uma zona limítrofe quanto ao enquadramento ou não como destinatário/a das cotas raciais. A forma como os atores decidem quem é e quem não é sujeito de direito das cotas raciais não está totalmente prevista na lei, nem nas regulamentações próprias das universidades, nem pode ser inferida inequivocamente a partir do conceito “pardo”. A principal observação aqui é que o fim para o qual o conceito foi construído (recenseamento) não condiz com o fim para o qual ele é utilizado na implementação dos programas de cotas raciais (enquadramento da população alvo de uma política pública).

Assim, os componentes das comissões de heteroidentificação têm de criar expedientes discricionários para demarcar quem é e quem não é sujeito de direito das cotas raciais. Estudos recentes começam a mapear características fundamentais das comissões de heteroidentificação no Brasil, como quando foram instituídas e como deliberam, a refletir sobre sua constitucionalidade e seus procedimentos, a descrever processos de formulação e implementação, e a investigar sobre como procedem nos casos limítrofe, entre outras questões de interesse. No presente artigo, o foco recai sobre a análise das ideias que sustentam a definição da população alvo das cotas raciais, e que,

consequentemente, fundamentam os procedimentos de heteroidentificação.

2. As comissões de heteroidentificação como objetos simbólicos: Como são transmitidos os sentidos das políticas públicas

Diante do contexto histórico das relações raciais no Brasil, pode-se perceber que as políticas raciais carregam um significado simbólico muito relevante. Uma política pública possui diferentes sentidos, que são comunicados por meio de linguagem, ações e objetos. No caso dos objetos, Yanow (2000) descreve ambas as formas de objetos físicos e os programas implementados, em si, como meios pelos quais são transmitidos significados. Neste ensaio, a proposta é conceber as comissões de heteroidentificação como objetos simbólicos que comunicam sentidos sobre as cotas raciais. Obviamente, a linguagem, na forma de documentos regulatórios e outros textos, e as ações, na forma da interação dos atores com os/as candidatos/as, também estão imbricados nos objetos. A proposta aqui é isolar, para fins analíticos, as comissões como objeto em si, visando investigar como o conjunto de documentos oficiais, produção acadêmica, militância política, movimento estudantil, entre outros, constitui um objeto simbólico que permite acessar os sentidos das políticas raciais.

Análises de elementos da linguagem, na forma dos textos das leis e outros documentos regulatórios, dos discursos e falas públicas dos políticos, de entrevistas conduzidas para fins de pesquisa acadêmica, entre outras, são amplamente utilizadas na análise de políticas públicas. Análises das ações se tornam mais populares nesse campo principalmente a partir da abordagem dos implementadores de nível de rua, segundo a qual, na percepção do público, as ações dos agentes que entregam os serviços para a população constituem, em si, a política pública (LIPSKY, 2010). A análise dos objetos não é tão disseminada. Yanow (1996) descreve como a arquitetura dos prédios construídos para sediar centros comunitários nas regiões menos desenvolvidas de Israel, nos anos 1970, era similar à dos supermercados ocidentais, o que condizia com os discursos dos formuladores, que queriam oferecer programas pré-concebidos, em larga escala. Em um exemplo referente às políticas de ações afirmativas, Oliven e Bello (2017) descrevem a arquitetura de prédios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - por exemplo, “(...) imponente fachada circular ostentando colunas jônicas e um hall onde se destacam luminárias com símbolos alusivos à medicina” (p. 345) - e interpretam que eles podem transmitir aos cotistas a mensagem de que são “templos brancos”. Yanow (1996; 2000) demonstra também como os programas desempenhados

na implementação das políticas públicas podem ser analisados como objetos simbólicos. Ajustando o foco analítico, a autora descreve como identificou que diferentes programas oferecidos nos centros comunitários de regiões subdesenvolvidas de Israel despertavam interesses variados entre a população alvo. Aulas de balé para crianças eram muito concorridas, porque, na interpretação da autora, participar dessas atividades significava, para as populações locais, absorver valores da classe média emergente.

A partir dessa ênfase no sentido da política pública, pode-se observar que as comissões de heteroidentificação não constituem somente um instrumento de controle do acesso. A ocupação das vagas das cotas raciais por indivíduos fenotipicamente brancos, após a aprovação da lei de cotas, constituía um evidente desvio de finalidade e sinalizava um descompromisso das universidades com a efetivação da política (NUNES, 2018; VAZ, 2018; SANTOS, 2021). Diante do que era percebido como um descaso, e do que Anjos (2018, p. 4) chamou de “avalanche de fraudes”, pesquisadores/as e outros atores interessados abordaram muito a questão do controle do acesso e exigiram punição aos/às eventuais fraudadores/as (FONTOURA, 2018; NUNES, 2018; VAZ, 2018). Porém, uma análise atenta da produção acadêmica e de outras manifestações (ANJOS, 2018; CARTA DE CAMPO GRANDE, 2018) que abordam a emergente questão da heteroidentificação, aponta que as comissões são vistas como espaços de diálogo e como indutoras de um processo pedagógico de reeducação das relações étnico-raciais nas instituições de ensino. Anjos (2018) reconhece a contribuição que as universidades podem auferir mesmo da participação dos indivíduos fenotipicamente ambíguos junto às comissões. Segundo o autor, a heteroidentificação nesses casos deve envolver um diálogo entre as partes envolvidas, visando identificar se o fenótipo é ou não fator preponderante nas experiências raciais desses/as candidatos/as. Rios (2018) considera a multiplicidade racial dos indivíduos, reconhecendo que podem realizar diferentes performances raciais, transitando entre categorias, para evitar sanções e discriminações.

A grande questão controversa referente às comissões é a identificação dos/as autodeclarados/as pardos/as (LIMA; CAMPOS, 2020; VAZ, 2018). É fundamental ter em mente que, na construção das categorias, o pardo configura um possível tensionamento sobre o sentido da política pública. É importante compreender que o tipo intermediário sempre foi muito mais um instrumento da hierarquização do que da integração racial. A criação da categoria intermediária foi de interesse econômico e militar dos colonizadores (HARRIS, 1974) e nem mesmo o movimento abolicionista

promoveu qualquer reorientação discursiva, material ou simbólica sobre a figura do negro (HASENBALG, 1979; SKIDMORE, 1989). Após a Abolição, a população negra continuou sendo discriminada, ocupando posições subalternas no trabalho e na educação, e a “saída de emergência do mulato” desmobilizou sua ação coletiva (HASENBALG, 1979). Quando a categoria “pardo” é utilizada para definir o acesso a um recurso escasso, como uma vaga no ensino superior público, então ela passa a ser reivindicada por aqueles que não estão sujeitos à discriminação. Diante desse quadro de análise, não é difícil perceber porque a utilização oportunista da categoria pardo é tão sensível para os atores interessados.

As comissões de heteroidentificação surgem então como um ajuste da política à realidade da implementação. Elas utilizam, na maioria dos casos, o critério da análise do fenótipo (SANTOS, 2021). A fundamentação para adoção deste critério é de que o preconceito racial no Brasil é orientado pelas características físicas visíveis das pessoas (NOGUEIRA, 2005). A complexidade da atividade das comissões, e o que potencializa o desajuste que constitui a tensão investigada nesta pesquisa, é que o sistema de classificação racial no Brasil combina aspectos do fenótipo com marcadores de status, como nível de formação e ocupação, sujeitos ainda a particularidades regionais (HARRIS, 1974; SKIDMORE, 1989; TELLES, 2004; VAZ, 2018). Assim, ao realizar a identificação dos/as candidatos/as, as comissões se encontram em um contexto de razoável ambiguidade. Seu desafio é identificar se o/a candidato/a cotista “(...) apresenta um conjunto de características fenotípicas que permitam considerá-lo como negro, no contexto local” (VAZ, 2018, p. 40), tentando reproduzir a percepção da sociedade em que estão inseridas. Obviamente, trata-se de tarefa muito complexa, de difícil execução.

As regulamentações que estipulam a análise do fenótipo como critério para heteroidentificação não necessariamente oferecem recursos para identificação dos indivíduos que constituem os casos limítrofes das cotas raciais. O documento regulatório mais comumente usado é a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018), a qual regulamenta o procedimento de heteroidentificação referente à lei de cotas raciais nos concursos públicos federais, e é usada, por analogia, para fundamentar a atuação das comissões nos cursos de graduação. Esta portaria estabelece, em seu Art. 9º, que “(a) comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato”, especificando que a análise considera as “características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento”

(BRASIL, 2018). Dias (2018, p. 156) afirma que a opção pelo critério exclusivamente fenotípico e a utilização do termo “negro” em diversos momentos não deixam dúvidas sobre qual seria a população alvo das cotas raciais. Porém a ambiguidade inerente ao termo “pardo” implica na recorrência dos “casos difíceis” (LIMA JÚNIOR, 2019; RODRIGUES, 2022). No campo das relações raciais, costuma-se compreender que o fenótipo se constitui da “soma total das características físicas” (SKIDMORE, 1989, p. 55), e de fato não há grandes dificuldades em identificar a ampla maioria dos/as autodeclarados/as negros/as, com base nesse critério. Ainda assim, na disputa pelo acesso ao ensino superior, muitos indivíduos que podem ser considerados fenotipicamente ambíguos, e mesmo alguns que são obviamente brancos, reivindicam a identidade negra e geram tensionamentos na implementação das cotas raciais. Em uma tentativa preliminar de buscar compreender como as universidades lidam com esses desafios, na próxima seção, será feita uma análise documental exploratória.

3. Análise documental: Entre o pragmatismo e a subjetividade

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) são duas universidades públicas federais sediadas no estado do Rio Grande do Sul. A UFRGS está sediada na capital, na cidade de Porto Alegre, que é a maior do estado, com quase 1,5 milhão de habitantes. A UFPEL fica na região sul, a 250 km da capital, na cidade de Pelotas, que tem cerca de 340.000 habitantes (IBGE). Ambas têm origens em instituições de ensino autônomas criadas no final do século XIX, e chegaram a formar uma estrutura em comum, a então Universidade do Rio Grande do Sul, que congregou, entre as décadas de 1940 e 1960, antigas instituições das duas cidades. As estruturas atuais foram constituídas em 1969, no caso da UFPEL, e 1970, da UFRGS (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2021; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Atualmente, a UFRGS tem mais de 45.000 estudantes, entre graduação presencial, à distância, e pós-graduação (UFRGS EM NÚMEROS). As políticas de cotas foram implementadas em 2008 e atualmente a Universidade tem, além do programa de cotas da lei federal, uma política de vagas adicionais para indígenas. O Programa de Ações Afirmativas está regulamentado por resolução do Conselho Universitário e a comissão de heteroidentificação foi criada em 2017. A UFPEL conta com mais de 20.000 estudantes, nas diferentes modalidades (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2021). As políticas de ações afirmativas só foram

implementadas com o advento da lei federal de cotas, passando a vigorar a partir de 2013. Nos anos seguintes, a UFPEL instituiu um programa autônomo de vagas adicionais para indígenas e quilombolas, cotas étnico-raciais e para travestis e transexuais, nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, e uma política de permanência na pós-graduação. A comissão de heteroidentificação foi criada em 2016, no bojo da repercussão das denúncias de fraude no acesso às cotas raciais no Curso de Medicina¹, e segue atuando em caráter permanente desde o segundo semestre deste ano.

O processo de produção das ações afirmativas na UFRGS, em âmbito institucional, começa em 2005, com participação da comunidade acadêmica e de representantes de movimentos sociais. A partir desse processo, é apresentada uma proposta, elaborada por comissão especial que fora criada pela Reitoria. Esta primeira proposta inclui reserva de 20% das vagas para estudantes negros, além de 20% para egressos de ensino público e criação de vagas extras para indígenas, disassociando assim as cotas raciais das sociais. Em 2007, é instituído o Programa de Ações Afirmativas, que acabou privilegiando o critério social, definindo reserva de 30% das vagas para egressos de ensino público, e, dentro destas, metade para o recorte racial (BATISTA, 2015; OLIVEN; BELLO, 2017). Ressalte-se que este documento utiliza a nomenclatura “negros” para definir a população alvo das cotas raciais. O Programa enumera cinco eixos, compreendendo os objetivos de estimular a qualificação do ensino público básico, ampliar o acesso ao ensino superior, promover a diversidade, promover a educação das relações étnico-raciais, e promover a permanência (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2007).

Nos primeiros anos de implementação, menos da metade das vagas reservadas para as cotas raciais foram ocupadas. Diversas questões problemáticas e gargalos, como a nota de corte do vestibular, dificultavam o acesso. Em 2011, a Universidade modificou o sistema do vestibular, implementando a reserva de vagas desde a primeira fase, aumentando a partir daí a presença de estudantes negros/as (OLIVEN; BELLO, 2017). Em 2012, nova decisão incluiu previsão de “responsabilização ética e civil” em caso de “falsidade ideológica da autodeclaração étnico-racial” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012). Este documento foi publicado alguns dias antes da aprovação da lei federal de cotas, a qual impôs novas alterações. Decisões subsequentes à lei federal passam a adotar a nomenclatura desta, substituindo o termo

¹ Para maior contextualização sobre este caso e suas repercussões, ver Nunes (2018).

“negros” por “pretos” e “pardos” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2013; 2014). Em 2017, foi criada a Comissão Permanente de Verificação das Autodeclarações, a qual define que:

A aferição (...) se dará por meio da constatação de que o candidato é visto socialmente como pertencente ao grupo racial negro, com base no seu fenótipo. Além da cor da pele, serão consideradas outras características fenotípicas, tais como tipo do cabelo, formato do nariz e lábios. O momento da aferição será presencial, silencioso, preferencialmente em pequenos grupos de candidatos, diante de, no mínimo, três membros da Comissão Permanente de Verificação das Autodeclarações (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 3).

Por um lado, esta regulamentação oferece, explicitamente, mais recursos para os membros da comissão tomarem suas decisões. Por outro, a norma pode remeter à prática de averiguações minuciosas do corpo dos/as candidatos/as, as quais, sob um véu de tecnicidade, se aproximam da busca por uma suposta essência racial e até do desrespeito à dignidade da pessoa humana. Um exemplo infame deste tipo de procedimento ocorreu em 2016, quando o Instituto Federal do Pará publicou edital de concurso público que continha uma tabela que enumerava uma série de características fenotípicas às quais o/a candidato/a deveria se adequar, incluindo “pele preta; nariz curto, largo e chato; lábios grossos; cabelos crespos ou encarapinhados; crânio delicocélico < 74,9, dentre outros atributos” (ver Costa, 2019, p. 50-52).

A resolução da UFRGS não passa nem perto de tamanha grosseria, porém, cabe investigar, em pesquisas mais aprofundadas, qual o sentido desse tipo de regulamentação, para os atores envolvidos. No caso da UFPEL, os membros da comissão de heteroidentificação evitam qualquer menção explícita a marcadores fenotípicos específicos, como cor da pele, e tipo do cabelo ou nariz, filiando-se à ideia do fenótipo como soma total das características físicas. Neste caso, embora tenha ocorrido pressão de movimentos sociais e estudantil, a Universidade não instituiu nenhuma política de ação afirmativa antes da lei federal de cotas, passando a implementar o programa conforme previsto na legislação, em 2013, exigindo dos/as candidatos/as tão somente a entrega de uma autodeclaração identitária. Após as denúncias de 2016, a UFPEL constituiu uma comissão, originalmente nomeada “Comissão de Avaliação da Declaração de Etnia”. Neste período o edital do Sistema de Seleção Unificado (SiSU) passou a incluir previsão de perda da vaga no caso de o/a candidato/a não ter sua autodeclaração aprovada (ROSA, NUNES; LARRÉ, 2017).

Entre as mudanças promovidas nesse período, ainda é relevante destacar que a portaria institucional que constitui a Comissão traz a definição da população alvo considerada: “Negro: é quem se autodeclara ‘preto’ ou ‘pardo’, pois a população negra trata-se do somatório de pretos e pardos. Para fins políticos, desde que assim se autodeclare, negra é a pessoa de ancestralidade africana” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2016a, p. 2). Poucos meses depois, quando a UFPEL constituiu comissão específica para o caso da denúncia de fraude no Curso de Medicina, a portaria normativa referente trouxe uma alteração marcante. Entre as resoluções estabelecidas, consta:

2. DEFINIR as características étnico-raciais do negro (...): “o critério a ser levado em consideração é o fenotípico, não carecendo de relevância, portanto, argumento quanto à raça dos ascendentes para fins de beneficiamento com a política de cotas. Vale dizer, o candidato fluirá do benefício se apresentar, em seu fenótipo, traços característicos que permitam concluir pelo pertencimento à raça declarada” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2016b, p. 2).

A partir daí, os editais da UFPEL passam a prever o critério exclusivo de análise dos “aspectos fenotípicos” do/a candidato/a, citando as portarias normativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão². No edital mais recente, à época da elaboração do presente artigo, no que se refere à regulamentação da heteroidentificação, consta:

3. DO INGRESSO NAS COTAS ÉTNICO-RACIAIS

3.1. A matrícula do(a) candidato(a) ingressante nas modalidades de candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas está condicionada à avaliação da sua autodeclaração étnico-racial, conforme Lei nº 12.711/2012, e terá caráter provisório até a divulgação dos resultados do procedimento de heteroidentificação (...)

3.4. Procedimento de heteroidentificação: Heteroidentificação é a identificação por terceiros da condição autodeclarada. Este procedimento tem caráter sigiloso e personalíssimo, sendo realizada (sic) por banca de heteroidentificação (...) diretamente com o(a) candidato(a).. Assim, o(a) candidato(a) não poderá ser representado(a) por procurador.

3.5. Análise: A UFPEL seguirá, para realização desse procedimento, no que diz respeito ao critério de análise, para identificação da condição autodeclarada de negro (preto ou pardo) ou indígena, conforme Lei 12.711/12, os seguintes critérios:

I - Negro: de acordo com a Orientação Normativa Nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o critério de avaliação da autodeclaração na condição de negro (preto ou pardo) será, tão somente, a análise dos aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato à banca de heteroidentificação (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2023, p. 4-5).

² A partir do segundo semestre de 2018, trata-se da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 (BRASIL, 2018). Para uma maior contextualização sobre a elaboração desta e da portaria anterior, de 2017, ver Costa (2019) e Dias (2018).

A primeira definição, pelo critério da ancestralidade, permitiu uma relativização muito ampla das reivindicações identitárias, habilitando, em recursos administrativos e processos judiciais, discursos que desvinculam a construção da população alvo das cotas raciais do elemento do fenótipo. Naquele período, logo após a primeira denúncia de fraude nas cotas raciais, não havia a experiência institucional no trato com os processos judiciais nos quais os/as requerentes comumente apresentam narrativas sobre miscigenação, reivindicando uma vaga ancestralidade africana para sustentar a autodeclaração como pardo/a, mesmo que não possuam características fenotípicas negras. Do relato de Rosa, Nunes e Larré (2017, p. 229-230), pode-se perceber que o procedimento de heteroidentificação inicialmente concebido na UFPEL combinava uma análise visual dos traços fenotípicos com outros critérios subsidiários. A identificação imediata do fenótipo condizente com a autodeclaração resultava no deferimento da vaga. Nos outros casos, o/a candidato/a participava de uma entrevista, na qual “(a) Comissão buscava conciliar a declaração da pessoa com um conjunto de vivências da condição étnica-racial” (ROSA; NUNES; LARRÉ, 2017, p. 230). Ou seja, se tratava de um procedimento mais complexo, que poderia ajustar o controle do acesso com a presença dos indivíduos fenotipicamente ambíguos. Por exemplo, em caso de indefinição por parte da Comissão, a comunicação com o/a candidato/a seria mais um elemento para embasar uma decisão, podendo trazer à tona vivências que eximissem a incerteza.

Por não ter produzido uma política autônoma antes da lei de cotas, a UFPEL fez a regulamentação do procedimento de heteroidentificação por meio dos editais específicos a cada processo seletivo. A partir do aprendizado institucional, a concepção de um procedimento multicriterial foi deixada de lado, porque a definição da população alvo por meio da ancestralidade africana era demasiado ambígua. Trata-se da mesma sequência relatada por Costa (2019), no caso da regulamentação da heteroidentificação referente aos concursos públicos da Prefeitura Municipal de São Paulo. Em nome de maior pragmatismo e segurança jurídica, optou-se, nominalmente, pela exclusividade do critério fenotípico, mesmo diante da ocorrência de casos em que o fenótipo é ambíguo, e do sistema de classificação em uso, que não considera o fenótipo como elemento completamente isolado de outros marcadores sociais. Esses casos ilustram que as instituições precisam optar, ou pela ideia do fenótipo como soma total das características físicas, mantendo mais espaço para a ambiguidade, ou indicar

explicitamente quais marcadores fenotípicos serão analisados. Neste segundo caso, em nome do pragmatismo, aproxima-se da imagem da procura por uma essência racial.

Considerações finais

A partir da aprovação da Lei de cotas (BRASIL, 2012), o conceito de pardo passa a ser elemento de disputa política (CAMPOS, 2013). Utilizada na lei para definir a população alvo das cotas raciais, esta categoria de classificação racial, originalmente formulada para fins de composição demográfica, torna-se população alvo de uma política pública. O objetivo do presente artigo foi investigar como as comissões de heteroidentificação das universidades federais “constroem” a população alvo das cotas raciais, a partir da observação de que o fim para o qual o conceito “pardo” foi criado não condiz com o fim para o qual ele é utilizado atualmente. Neste sentido, foi enfatizado que, como a categoria “raça” não possui correspondência em um fenômeno natural, são os atores sociais que constroem a raça, por meio de diversas atividades. No Brasil, desde o advento dos procedimentos de heteroidentificação no controle do acesso às cotas raciais, as comissões, ao classificar racialmente os/as candidatos/as ao ingresso no ensino superior, se constituem como novos atores que constroem a raça e, assim, influenciam a compreensão das relações raciais no país.

O estudo das relações raciais no Brasil evidencia que o uso da categoria “pardo” como brecha para acesso às políticas de cotas raciais carrega um significado muito relevante. A mobilidade racial na qual o indivíduo reivindica a identidade minoritária para acessar a política afirmativa, e depois retorna à condição de privilégio, é uma exclusividade dos/as brancos/as. Esta mobilidade, quando realizada de forma puramente oportunista e estratégica, desvia a finalidade das políticas de cotas raciais, tanto em uma dimensão material-instrumental, quanto em uma dimensão simbólica. O expediente analítico do qual se lançou mão para realizar o estudo foi o de conceituar as comissões de heteroidentificação como objetos simbólicos que promovem o significado da política pública. Ao realizar a heteroidentificação, as comissões podem construir, confirmar ou ressignificar o sentido de “pardo”, e, assim, influenciar na composição racial dos/as novos ingressantes nas universidades.

A análise dos documentos regulatórios das Universidades Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Federal de Pelotas (UFPEL) evidencia que, embora estejam sujeitas à mesma regulamentação mais ampla - a Lei federal - e adotem o mesmo critério na heteroidentificação - análise do fenótipo -, as instituições podem construir

entendimentos diferentes sobre a forma como reconhecem a população alvo. Neste sentido, foram identificadas duas questões principais. Primeiro, as universidades ainda têm autonomia para definir seus próprios critérios, pois a Portaria Normativa nº 4/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018), faz referência aos concursos públicos federais e não está necessariamente vinculada às cotas no ensino superior, sendo utilizada por analogia pela maioria das universidades. Segundo, as universidades ainda estão em processo de aprendizado institucional no que diz respeito aos procedimentos de heteroidentificação. A partir da análise efetuada, observa-se que a UFRGS e a UFPEL construíram regulamentações bem diferentes para suas comissões, o que pode influenciar nas suas decisões. Por exemplo, a UFPEL não especifica quais elementos do fenótipo devem ser analisados, abrindo muito mais espaço discricionário para os/as integrantes tomarem decisões sobre os casos limítrofes.

A forma como os instrumentos regulatórios definem a população alvo e como regulamentam a atuação das comissões pode influenciar o acesso a direitos e benefícios, por parte dos/as destinatários/as. Na produção de seus programas de cotas raciais, as universidades analisadas parecem operar em uma constante contradição entre o reconhecimento das demandas sociais e a realização de uma efetiva redistribuição de recursos e oportunidades em seus espaços. Documentos que reconhecem demandas sociais, promulgam objetivos genéricos, e incluem o termo “negro” como qualificador da população alvo de “pretos” e “pardos”, apontam um compromisso político com as demandas dos movimentos sociais. Por outro lado, relatos de pesquisadores/as de ambas as instituições analisadas descrevem os conflitos na produção das políticas de cotas, evidenciando a resistência que esses programas ainda enfrentam (BATISTA, 2015; NUNES, 2018; ROSA, NUNES; LARRÉ, 2017). Ao elucidar os discursos e racionalidades que baseiam a atuação das comissões de heteroidentificação, estudos futuros, entre os quais se situa a pesquisa de Doutorado do autor do presente artigo, podem trazer grandes contribuições para os campos das relações raciais e das políticas públicas, principalmente no sentido de promover uma reorientação na interpretação dos casos limítrofes. Se houver construção de entendimento de que as comissões não são somente instrumentos de controle, as análises desses casos ambíguos podem ser em si instrumentos de promoção da educação étnico-racial, evitando um debate interminável sobre o enquadramento dos indivíduos em categorias raciais que não possuem significado inequívoco.

Referências:

ANJOS, José Carlos dos Anjos. **Para quem é a reserva de vagas nas universidades públicas?** Jornal da Universidade. UFRGS, junho de 2018.

BATISTA, Neusa Chaves. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, jan./mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018**. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº12.990, de 9 de junho de 2014. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

CAMPOS, Luiz Augusto. O pardo como dilema político. **Insight inteligência**, p. 80-91, out.-dez., 2013.

CARTA DE CAMPO GRANDE. I Seminário Nacional Políticas de Ações Afirmativas nas universidades brasileiras e a atuação das Bancas Verificadoras de Autodeclaração na graduação. GT21 – Educação e Relações étnico-raciais. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Campo Grande, 2018.

COSTA, Najara Lima. **A implementação de cotas raciais na prefeitura de São Paulo**: Análises sobre os procedimentos de comissões de heteroidentificação. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à portaria normativa nº 4 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. Canoas: IFRS Campus Canoas, p. 141-174, 2018.

FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Tirando a vovó e o vovô do armário. In DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR., Paulo Roberto Faber (Orgs.).

Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS Canoas, p. 107-139, 2018.

HACKING, Ian. **The social construction of what?** Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999.

HARRIS, Marvin. **Patterns of Race in the Americas**. New York/London: W.W. Norton & Company, 1974.

HASENBALG, Carlos A. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

IBGE. Portal Cidades. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 13 mar. 2023.

- LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 87, p. 77–95, 2010.
- LIMA, Márcia; CAMPOS, Luiz Augusto. Apresentação: Inclusão racial no ensino superior: impactos, consequências e desafios. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 39, n. 2, p. 245–254, 2020.
- LIMA JÚNIOR, Antônio Teixeira. Igualdade racial. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, v. 26, p. 283–315, 2019.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30th anniversary expanded Ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 181-214, 2005.
- NOBLES, Melissa. **Shades of citizenship: race and the census in modern politics**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.
- NOGUEIRA, Oracy. 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. **Tempo Social**, v. 19, n. 1, 2007.
- NUNES, Georgina Helena Lima. Heteroidentificação e quotas raciais: o papel do ministério público. In DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS Canoas, p. 11-30, 2018.
- OLIVEIRA E OLIVEIRA, Eduardo. O mulato, um obstáculo epistemológico. **Argumento**, v. 1, n. 3, p. 65–73, 1974.
- OLIVEN, Arabela Campos; BELLO, Luciane. Negros e indígenas ocupam o templo branco: ações afirmativas na UFRGS. **Horizontes Antropológicos**, v. 23, n. 49, p. 339–374, 2017.
- 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**. Canoas: IFRS Canoas, p. 215-249, 2018.
- RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. Incorporando a mestiçagem: a fraude branca nas comissões de heteroidentificação racial. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 28, n. 63, p. 307–331, 2022.
- ROSA, Rogério Reus Gonçalves da; NUNES, Georgina Helena Lima; LARRÉ, Roberta Bajadares. As ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas: Políticas públicas, institucionalização e democratização da educação superior. In: MATO, Daniel (org.) **Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes En América Latina: Políticas y prácticas de inclusión, democratización e interculturalización**, EDUNTREF, Buenos Aires, p. 217-235, 2017.
- SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico- racial

das universidades federais brasileiras. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) - ABPN**, v. 13, n. 36, p. 365-415, 2021.

SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

TELLES, Edward. **O significado da raça na sociedade brasileira**. Versão divulgada na internet. 2004. Disponível em https://static1.squarespace.com/static/5d3230eb29908c00018b7fcf/t/6036dac48025463935a4b9be/1614207694389/livro_o_significado_da_raca_na_sociedade_brasileira.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

UFRGS EM NÚMEROS. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/paineldedados/ufrgs-em-numeros/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Portaria nº 856, de 22 de junho de 2016**. Gabinete do Reitor, UFPEL, 2016a. Disponível em: http://reitoria.ufpel.edu.br/portarias/arquivos/0856_2016.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Portaria nº 1.1418, de 18 de outubro de 2016**. Gabinete do Reitor, UFPEL, 2016b. Disponível em: http://reitoria.ufpel.edu.br/portarias/arquivos/1418_2016.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Institucional – Histórico**. UFPEL, 2021. Disponível em <https://portal.ufpel.edu.br/historico/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Edital CRA Nº 07/2023**. UFPEL, 2023. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/sisu/files/2023/02/Edital-07-2022.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 134/2007**. Conselho Universitário, UFRGS, 2007. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/145263>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 268/2012**. Conselho Universitário, UFRGS, 2012. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/125332>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 406/2013**. Conselho Universitário, UFRGS, 2013. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/125611>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 245/2014**. Conselho Universitário, UFRGS, 2014. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/124164>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Decisão n.º 212/2017**. Conselho Universitário, UFRGS, 2017. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/171405>. Acesso em: 13 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Histórico**. UFRGS, 2022. Disponível em <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/historico>. Acesso em: 13 mar. 2023.

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. Canoas: IFRS Canoas, p. 32-78, 2018.

YANOW, Dvora. **How does a policy mean?** interpreting policy and organizational actions. Washington, D.C: Georgetown University Press, 1996.

YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis.** Thousand Oaks, California: SAGE, 2000.

YANOW, Dvora. **Constructing “race” and “ethnicity” in America:** category-making in public policy and administration. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2003.