

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE  
JANEIRO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E  
ECONÔMICAS FACULDADE DE DIREITO**

COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO E CONTROLE DE FRAUDES:  
UMA ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO ADOTADO  
PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA LEI  
12.711/2012

DANIEL DE ALMEIDA GOMES

RIO DE JANEIRO 2022

DANIEL DE ALMEIDA GOMES

COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO E CONTROLE DE FRAUDES:  
UMA ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO ADOTADO  
PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA LEI  
12.711/2012

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Profa. Dra. Mariana Trotta Dallalana Quintans.**

RIO DE JANEIRO

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

G633c Gomes, Daniel de Almeida  
Cotas raciais no ensino superior público e controle de fraudes: uma análise do procedimento de heteroidentificação adotado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro no contexto da lei 12.711/2012 / Daniel de Almeida Gomes. -- Rio de Janeiro, 2022.  
68 f.

Orientadora: Mariana Trotta Dallalana Quintans.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Cotas raciais. 2. Verificação da autodeclaração. 3. Lei 12.711/2012. 4. Universidade Federal do Rio de Janeiro. I. Quintans, Mariana Trotta Dallalana, orient. II. Título.

DANIEL DE ALMEIDA GOMES

COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO E CONTROLE DE FRAUDES:  
UMA ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO ADOTADO  
PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA LEI  
12.711/2012

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Profa. Dra. Mariana Trotta Dallalana Quintans.**

Data da Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Mariana Trotta Dallalana Quintans

\_\_\_\_\_  
Jadir Anunciação de Britto

\_\_\_\_\_  
Philippe Oliveira de Almeida

RIO DE JANEIRO

2022

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar a adoção da heteroidentificação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro como método de controle de fraudes em cotas raciais para acesso ao ensino superior (lei 12.711/2012). A partir de bibliografia jurídica e sociológica, além de entrevistas semiestruturadas, busca-se compreender os fundamentos da política de cotas raciais e da existência da aferição de autodeclarações, sendo tal procedimento legítimo perante o ordenamento jurídico ao reconhecer as potenciais vítimas do racismo estrutural e institucional para concessão de benefícios, sem importar em violação da autoidentificação enquanto direito fundamental.

**Palavras-chave:** Cotas raciais; Verificação da autodeclaração; Lei 12.711/2012; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

The present essay aims to analyze the adoption of heteroidentification by the Federal University of Rio de Janeiro as a method of controlling fraud in racial quotas for access to higher education (law 12,711/2012). Based on legal and sociological bibliography, in addition to semi-structured interviews, the objective was to understand the fundamentals of the racial quota policy and the control of self-declarations, which is a legitimate procedure before the legal system when recognizing the potential victims of structural and institutional racism for granting benefits, without violation of self-identification as a fundamental right.

**Keywords:** Racial quota; Self-declaration verification; Law 12.711/2012; Federal University of Rio de Janeiro.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais Claudio e Elizeth por não medirem esforços para garantia de um ensino de qualidade ao longo da minha trajetória. E, para além disso, por me ensinarem valores que me formaram como cidadão e pelo apoio incondicional em minhas escolhas. As minhas conquistas também são de vocês.

No mesmo sentido agradeço ao meu irmão Cláudio Filho, grande exemplo de pessoa e de determinação que me inspira na busca por um futuro melhor.

À Juliana, parceira de todas as horas, sou grato pelo companheirismo. A vida ao seu lado é mais feliz e espero poder compartilhar diversos outros momentos especiais com você.

Essenciais para mais essa conquista também foram os amigos que me acompanharam ao longo desses mais de cinco anos. Gostaria de agradecer às amizades da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, instituição em que inicialmente tive contato com o Direito, durante o primeiro ano da graduação. Esse curto tempo foi marcante e carregado de diversos ensinamentos dessa fase.

Aos amigos da Faculdade Nacional de Direito, em especial os integrantes do grupo de Whatsapp “Habeas Corpus”, a gratidão por todo o suporte acadêmico e por momentos que ultrapassaram a vivência em sala de aula. Agradeço também aos amigos de outros períodos, que tornaram especiais momentos simples como jogar totó e que foram igualmente importantes.

Do colégio para a vida, também registro minha especial gratidão aos amigos que conheci antes de entrar na faculdade e que até hoje tenho prazer em manter a proximidade. É um orgulho para mim poder crescer pessoal e profissionalmente junto de cada um de vocês.

Destaco, ainda, a importância do Ministério Público Federal, em especial da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, gabinete em que tive oportunidade de estagiar por dois anos. Foi lá onde tive o privilégio de trabalhar com assuntos tão relevantes na área da tutela coletiva, inclusive o tema da presente monografia. Agradeço por todo o aprendizado que serviu de base para esta pesquisa.

Por fim, agradeço aos entrevistados, aos integrantes da banca avaliadora e, em especial, à Professora Mariana Trotta, cujo suporte na elaboração deste trabalho foi essencial. A existência de docentes comprometidos com o ensino superior público como a senhora possibilita a qualidade das instituições, de modo que também agradeço a todos os demais professores pelos conhecimentos transmitidos.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA LEI DE COTAS RACIAIS.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.1. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 186.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.2 A LEI Nº 12.711/2012.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3 CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO ÉTNICO-RACIAL: AUTOIDENTIFICAÇÃO E HETEROIDENTIFICAÇÃO.....</b>	<b>28</b>
<b>3. INQUÉRITO CIVIL 1.30.001.003068/2013-79: AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE CONTROLE SOBRE AUTODECLARAÇÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 A INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 TRAMITAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL.....</b>	<b>37</b>
<b>3.3 RECOMENDAÇÃO PRDCRJ Nº 01/2018.....</b>	<b>43</b>
<b>4. A IMPLEMENTAÇÃO DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO PELA UFRJ.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 CONTEXTO PÓS-RECOMENDAÇÃO PRDC-RJ Nº 01/2018.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 ATUAÇÃO DA COMISSÃO A PARTIR DE 2020.....</b>	<b>53</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>64</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Após intensa luta do movimento negro no contexto pós-abolicionismo e, em especial, depois do marco da Constituição Federal de 1988, iniciaram-se políticas de promoção da igualdade de oportunidades para a população negra historicamente marginalizada, incluindo programas e medidas especiais adotados pelo Estado, que caracterizam as chamadas ações afirmativas, nos termos da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

Nesse contexto, no ano de 2012, foi promulgada a lei 12.711, que passou a garantir, no âmbito das universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio, a reserva de vagas a pessoas autodeclaradas pretas ou pardas. A referida disposição passou a prever uma política que já vinha sendo adotada por algumas Universidades, em especial a Universidade de Brasília (UnB).

A adoção de ação afirmativa racial pela UnB, inclusive, levou o Partido Democratas – DEM a questionar perante o Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da reserva de vagas ora mencionada. (ADPF 186, 2009).

Em julgamento histórico, estabeleceu o STF a constitucionalidade de política de cotas com recorte puramente racial (sem exigência de comprovação de situação socioeconômica), bem como se manifestaram alguns ministros pela possibilidade de adoção dos sistemas de autodeclaração, de heteroidentificação ou de combinação de ambos para a definição dos beneficiários das cotas.

Superada a discussão sobre a legitimidade das cotas raciais, restavam, por outro lado, debates acerca das comissões de heteroidentificação. Inicialmente, apesar de reconhecida a possibilidade de controle de fraudes, a adoção literal do disposto na lei 12.711/2012 conduziu à exigência somente da autodeclaração para concessão do benefício.

Entretanto, com o crescimento de denúncias sobre fraudes na prestação das declarações no contexto das ações afirmativas raciais, e o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal dos critérios subsidiários de heteroidentificação (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41), as Universidades Federais começaram a adotar procedimento de

aferição das autodeclarações.

Destaca-se, também, para mudança de paradigma, a participação de diversos atores sociais, em especial as entidades representativas da população negra e o Ministério Público Federal.

Tomando por base esse cenário, o presente trabalho busca melhor compreender o processo de implementação das comissões de heteroidentificação, tendo seu objeto limitado à Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A pesquisa tem como objetivo geral, então, o estudo acerca da aplicação da heteroidentificação pela UFRJ, enquanto mecanismo de controle de fraudes da lei 12.711/2012 e procedimento que sucede a autodeclaração para afirmação e reconhecimento da população negra.

No que concerne aos objetivos específicos, o presente trabalho destina-se a: (i) apurar o debate para adoção da comissão de heteroidentificação pela UFRJ, abordando o contexto anterior; (ii) a analisar a heteroidentificação adotada pela UFRJ a partir das regras editalícias e do entendimento de integrantes da Universidade, entre servidores e alunos, a fim de averiguar se consiste em procedimento efetivo ou, por outro lado, carente de mudanças.

A metodologia utilizada neste trabalho, em relação ao primeiro capítulo, foi o levantamento bibliográfico e legislativo referente à temática tratada. No tocante ao segundo capítulo, a metodologia baseou-se na análise de Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público Federal, em investigação sobre fraudes nas cotas raciais. Por fim, no terceiro capítulo, adotou-se a análise de editais publicados pela UFRJ, bem como entrevistas com membros da UFRJ relacionados às comissões de heteroidentificação, incluindo uma professora, um estudante e uma técnica-administrativa. As três entrevistas ocorreram de forma remota, entre janeiro e fevereiro de 2022, sendo os entrevistados identificados por siglas, conforme solicitado para fins de preservação da imagem.

No primeiro capítulo, buscou-se traçar um panorama geral da política de reserva de vagas para pretos e pardos nas universidades, através do estudo dos fundamentos jurídicos e não jurídicos, assim como dos critérios para determinação dos beneficiários da política

(autodeclaração e heteroidentificação).

No segundo capítulo, o objetivo foi avaliar o processo que antecedeu a instauração de controle de fraudes pela UFRJ. Para tanto, analisou-se os autos do Inquérito Civil nº 1.30.001.003068/2013-79, desde sua instauração até a Recomendação expedida pelo Parquet Federal.

Finalmente, o terceiro capítulo teve como foco avaliar o procedimento em seu aspecto prático, de modo que foram pesquisadas as regras contidas nos últimos editais de acesso à graduação na UFRJ, bem como feitas perguntas a integrantes da instituição envolvidos com o procedimento de heteroidentificação.

## **2. A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um panorama geral da política de cotas para pretos e pardos em universidades públicas brasileiras. Com isso, inicialmente serão analisados os fundamentos para a implementação das ações afirmativas. Na sequência, analisar-se-á o cenário jurídico brasileiro e sua compatibilidade com a reserva de vagas. Por fim, serão expostos os métodos de identificação racial existentes para definição dos beneficiários da política pública.

### **2.1 Fundamentos da política de cotas raciais em universidades públicas**

A lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, permanece objeto de debates, incluindo-se os fundamentos para a implementação das cotas raciais. A pertinência da discussão é ainda maior, considerando o artigo 7º da mencionada legislação, que assim prevê:

No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Em assim sendo, próximo da revisão da política de reserva de vagas a candidatos pretos e pardos em universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, importante avaliar a contemporaneidade dos motivos de tal política.

Inicialmente, para melhor abordagem dos fundamentos da política de cotas que ora se busca analisar, cumpre compreender o que se entende por ação afirmativa.

A lei 12.888/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, conceitua o termo como “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades”.

E, embora haja demais definições doutrinárias, percebem-se semelhanças conceituais, especialmente acerca dos objetivos da ação afirmativa, a qual “visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho,

universidades e posições de liderança” (OLIVEN, 2007, p. 30).

Ou seja, a ascensão de uma política afirmativa está diretamente relacionada a um passado de segregação ou qualquer tipo de exclusão, que impeça ou dificulte o exercício presente da cidadania, obstaculizando oportunidades de melhores condições futuras.

A história mostra que em tal contexto se insere a população preta e parda, principalmente no âmbito educacional, sobre o qual habita a lei 12.7111/2012.

Isto porque a opressão racial imposta durante o período da escravidão não envolveu somente a exploração desumana da mão de obra, mas também uma postura de total exclusão desta população:

No ethos da sociedade colonial-imperial do Brasil ser escravo era ser, igualmente, excluído, principalmente do espaço escolar. Isto é, ser um não cidadão. Nesta perspectiva, falar de educação de escravizados e ex-escravizados é falar, necessariamente, da trajetória de exclusão, de fomento de desigualdades e de opção política deliberada pela manutenção da subtração da cidadania negra. (BRAGA, 2021, p. 4)

Em verdade, durante a escravidão, a legislação proibia a escolarização de crianças escravizadas, e aquelas livres tinham de provar sua liberdade para frequentar a escola (BASTOS, 2016.p. 4), sem prejuízo de outras dificuldades existentes, que se prolongaram ao longo dos anos.

A permanência do déficit educacional após abolição formal da escravidão (ocorrida em 1888, sendo o Brasil o último país americano independente a adotar tal medida) encontra justificativa na ausência de mecanismos para inserção da população preta e parda já liberta e, pelo contrário, na existência de diversos embaraços.

Assim como ter de provar que eram livres, durante a vigência da escravidão, diversos outros mecanismos foram acionados para dificultar o ingresso e a permanência de alunos negros na escola após o fim do mencionado período. Depoimentos mostram que falta de “vestimentas adequadas”, ausência de um adulto responsável para realizar a matrícula, dificuldades para adquirir material escolar e merenda, por exemplo, eram empecilhos enfrentados por alunos dessa origem para acessar a escola (BARROS, 2005) apud BASTOS

2016. p. 4).

Por outro lado, o restrito acesso muitas vezes decorria de circunstâncias específicas e/ou motivos egoísticos, tais como ensinar os filhos de escravizados como tentativa de receber melhor renda, na hora da venda do escravizado, também, encaminhar os escravizados de sexo masculino para educandários para aprenderem ofícios específicos (BASTOS, 2016).

O acesso limitado terminou por conduzir a um iletramento amplo da população preta e parda, com índices que perduram até os dias de hoje. Ainda que existissem iniciativas para educar escravizados, com interesse de melhorar o desempenho de unidades produtivas dos senhores de engenho ou até mesmo catequizar os incautos, somadas a demais ações voluntárias e autogestionadas dos próprios negros, não foi suficiente para combater o impedimento legal à fruição da população negra aos gozos sociais (BRAGA, 2021).

Durante o século XX, o acesso da população preta e parda à educação muito se deve a uma estrutura organizacional desenvolvida pelo próprio movimento negro, que se estendeu por distintos governos e fases. Conforme explica Petrônio Domingues:

Já na primeira fase do movimento negro na era republicana (1889-1937), emergiram organizações de perfis distintos: clubes, grêmios literários, centros cívicos, associações beneficentes, grupos “dramáticos”, jornais e entidades políticas, as quais desenvolviam atividades de caráter social, educacional, cultural e desportiva, por meio do jornalismo, teatro, música, dança e lazer ou mesmo empreendendo ações de assistência e beneficência. Em momento de maior maturidade, o movimento negro se transformou em movimento de massa, por meio da Frente Negra Brasileira. Na segunda fase (1945-1964), o Movimento Negro retomou a atuação no campo político, educacional e cultural. Com a União dos Homens de Cor e o Teatro Experimental do Negro, passou-se a enfatizar a luta pela conquista dos direitos civis. Na terceira fase (1978-2000) surgiram dezenas, centenas de entidades negras, sendo a maior delas o Movimento Negro Unificado. (Domingues, 2006, p. 121).

A atuação do movimento negro também teve importante participação, conforme destaca Natália Neris da Silva Santos, em discussões políticas acerca da temática racial e, em especial, na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Em sua pesquisa, a autora destaca:

A partir dos anos 1980 notamos a articulação do Movimento Negro no interior da política partidária e institucional e principalmente a partir de 1985 mobilizado para influenciar no processo Constituinte realizando ou inserindo-se em debates sobre o

tema. (SANTOS, 2015, p. 173)

Ademais, houve, inclusive, a instalação da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, bem como a realização de audiências públicas sobre a temática racial (SANTOS, 2015). Dessa forma, conclui a autora:

A Constituinte fora de fato o momento em que a temática insere-se na agenda governamental brasileira, o negro torna-se sujeito político. As inclusões no texto ensejaram lutas posteriores por regulamentação e efetiva implementação de leis, o que conferiu ao direito para tais atores/atrizes a característica de campo de disputa (SANTOS, 2015, p. 179).

Nesse sentido, considerando o lapso temporal marcante de 100 (cem) anos entre a abolição formal da escravidão e a efetiva inserção de direitos à população negra no âmbito político com a promulgação da CRFB/88, é que surge um dos principais fundamentos na defesa da política estabelecida pela lei 12.711/2012 e de outras ações compensatórias, qual seja a reparação dos danos historicamente causados, em superação à ideia de democracia racial defendida por alguns autores no contexto pós-abolicionismo.

Embora desmistificada posteriormente, com destaque para Florestan Fernandes, a noção de democracia racial trouxe pensamentos ainda marcantes em nossa sociedade, entre os quais a ideia de que o negro não tem problemas no Brasil e de que não existem distinções raciais entre nós. (FERNANDES, 1978).

Houve, portanto, a tentativa de mascarar os problemas raciais no contexto pós-abolicionismo, resultando na falsa ideia de igualdade racial, pensamento este ainda presente em parcela da população, especialmente aquela contrária às ações afirmativas para pretos e pardos.

A título de exemplo, durante o debate da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, a ser posteriormente detalhada, defendeu-se a ausência de prejuízos efetivos a serem reparados por meio de política afirmativa. Conforme alegações do Partido Democratas – DEM:

(...)

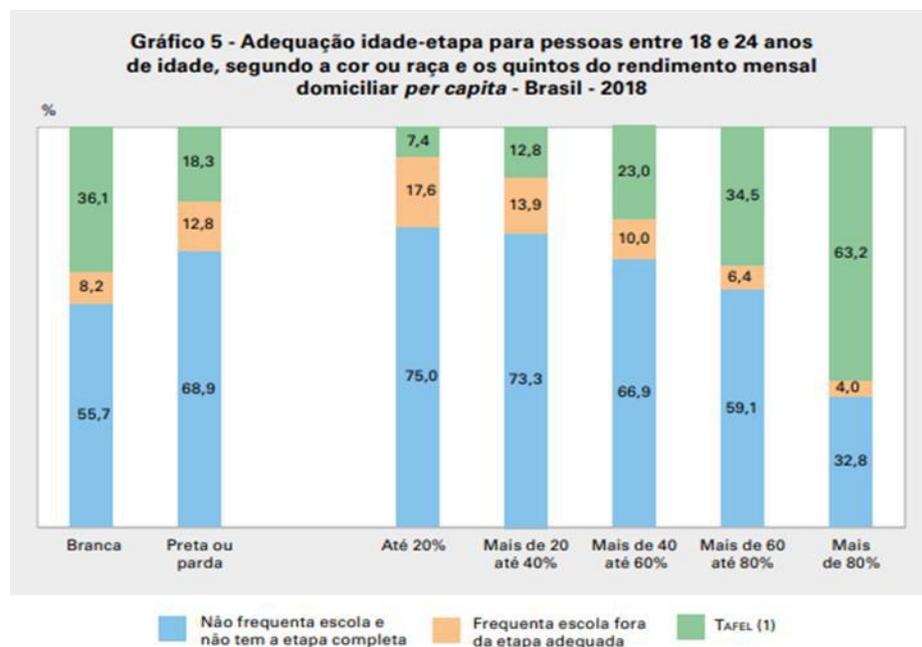
- e) ninguém é excluído, no Brasil, pelo simples fato de ser negro (...);
- f) cotas para negros nas universidades geram a consciência estatal de raça, promovem a ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gerando discriminação

reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecerem a classe média negra (ADPF 186. Página 13.)

Ainda que não seja proibido, de fato, o acesso ao ensino superior por pretos e pardos, a desigualdade entre estes e brancos é demonstrada por diversos dados, evidenciando a realidade excludente do sistema educacional brasileiro, em contraposição à noção de democracia racial.

Embora pela primeira vez negros tenham ultrapassado a metade das matrículas em universidades e faculdades públicas<sup>1</sup>, pesquisas apontam para a permanência de privilégio da população branca. Segundo as informações divulgadas, a proporção de pessoas pretas ou pardas cursando o ensino superior em instituições públicas brasileiras chegou a 50, 3% em 2018, ressaltando-se, todavia, que tal população representa 55,8% dos brasileiros, de modo que se percebe a continuidade da subrepresentação da população negra no ensino superior público.

Para além disso, conforme a Síntese de Indicadores Sociais 2019<sup>2</sup>, divulgado pelo IBGE:



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018.

(1) Taxa ajustada de frequência escolar líquida, ou seja, frequenta escola na etapa adequada ou já concluiu a etapa.

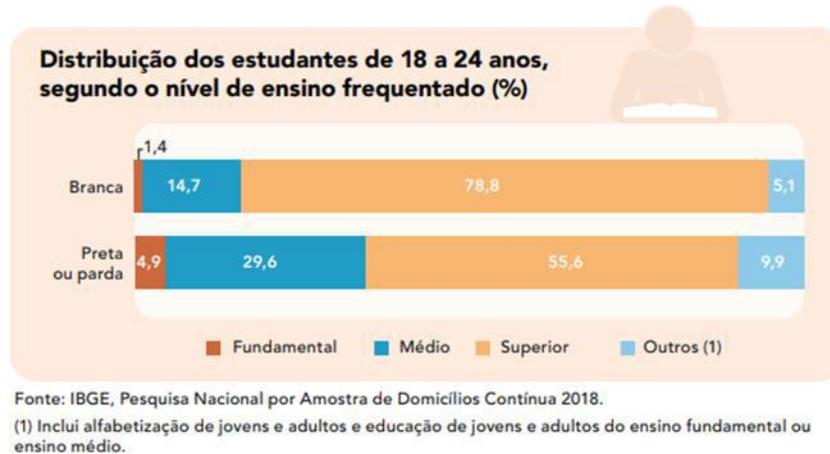
<sup>1</sup> Dado disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/pela-primeira-vez-negros-sao-maioria-no-ensino-superior-publico>.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>

Depreende-se da tabela acima que jovens pretos ou pardos têm metade do percentual calculado para brancos em relação à frequência ao ensino superior (18,3% e 36,1% respectivamente).

No informativo “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”<sup>3</sup>, também divulgado pelo IBGE, analisaram-se os dados entre estudantes em geral:



Segundo o informativo, houve aumento na proporção de estudantes pretos e pardos de 18 a 24 anos de idade cursando ensino superior, que passou de 50,5% (em 2016) para 55,6% (em 2018), números ainda distantes dos 78,8% de estudantes na população branca de mesma faixa etária nesse nível de ensino.

Por outro lado, estudo do INEP identificou que a presença de estudantes pretos, pardos e indígenas vindos de escolas públicas nas instituições federais de ensino superior foi ampliada em 39%, entre 2012 e 2016, ou seja, posteriormente a lei 12.711/2012.

Em síntese, os estudantes de escola pública autodeclarados pretos, pardos e indígenas eram 27,7% dos ingressantes em 2012 e chegaram a 38,4% em 2016<sup>4</sup>.

Desse modo, ao passo que se legitima pela continuidade de um cenário excludente da população negra, o sistema de cotas raciais também se fundamenta nos números positivos apurados após a promulgação da legislação, com maior representatividade de pretos e pardos no ensino superior público.

<sup>3</sup> Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)

<sup>4</sup> Disponível em

<https://portal.ufcg.edu.br/em-dia/871-cotas-raciais-foram-mais-efetivas-do-que-por-renda-afirma-estudo.ht>

Novamente, podendo-se atribuir o aumento à existência de políticas de ação afirmativa e reserva de vagas, mas também a programas como o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) na rede pública e Prouni (Programa Universidade para Todos) na rede privada, reforça-se a ausência de um cenário ideal. Isto porque

Um entrave para a equalização do indicador de estudantes cursando o ensino superior reside na menor taxa de ingresso da população preta ou parda nesse nível de ensino, comparada à da população branca. Essa taxa representa o percentual da população com qualificação mínima requerida para ingressar no ensino superior, isto é, que concluiu ao menos o ensino médio, e que de fato entrou no ensino superior, independentemente de tê-lo concluído ou não. Em 2018, a taxa de ingresso era de 35,4% na população preta ou parda e de 53,2% na população branca. Um fator que auxilia a compreensão desses resultados consiste na maior proporção de jovens pretos ou pardos que não dão seguimento aos estudos por terem que trabalhar ou procurar trabalho. De fato, em 2018, entre jovens de 18 a 24 anos com ensino médio completo que não estavam frequentando a escola por tais motivos, 61,8% eram pretos ou pardos. Outro obstáculo é refletido pela taxa de conclusão do ensino médio da população preta ou parda (61,8%), que, embora tenha aumentado desde 2016 (58,1%), continua menor que a taxa da população branca (76,8%). Essa taxa mede a proporção de pessoas com 3 a 5 anos acima da idade esperada de frequência no último ano do ensino médio (de 20 a 22 anos de idade) que concluíram esse nível. Em todas as Grandes Regiões do País, observou-se uma proporção menor de pessoas pretas ou pardas de 20 a 22 anos apta a cursar o ensino superior, sendo a maior distância em relação às pessoas brancas observada na Região Sul (19,2 pontos percentuais) (IBGE, 2019.).

Ademais, em cursos como Direito, Engenharia, Medicina e Odontologia, a subrepresentação da população negra é ainda maior, com números reduzidos de pretos e pardos entre os estudantes<sup>5</sup>:

Esse fenômeno é conceituado como racismo institucional, relacionado segundo Silvio de Almeida com o racismo estrutural (ALMEIDA, 2018). O autor entende que o racismo é uma decorrência da estrutura da sociedade (racismo estrutural) que normaliza e concebe como verdade padrões e regras baseadas em princípios discriminatórios de raça, sendo parte de um processo social, histórico e político. Como reflexo dessa estrutura, ampliando a noção individual de racismo, o autor conclui que também as instituições concedem privilégios a determinados grupos de acordo com a raça (racismo institucional) (ALMEIDA, 2018).

---

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/negros-em-cursos-como-medicina-direito-sentem-se-ainda-mais-minoria-24089787>

Nesta linha, conforme também interessante definição encontrada em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o racismo institucional “[ n ]ão se expressa por atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, orientados por motivos raciais, mas, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais” (IPEA, 2007, p. 216).

Nesse contexto, o ex Ministro Joaquim Barbosa, em sede doutrinária, destaca que

Além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a idéia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, (...). As ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas, sobretudo, eliminar os ‘efeitos persistentes’ da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses efeitos se revelam na chamada ‘discriminação estrutural’, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos dominados (GOMES, 2001, p. 136)

Ou seja, consistiria como fundamento das ações afirmativas da lei 12.711/2012 o combate ao racismo enraizado na concepção social, possibilitando uma maior diversidade e os aprendizados que dela decorrem. Segundo bell hooks:

Para ensinar eficazmente um corpo discente diverso, tenho de aprender esses códigos [culturais]. E os alunos também têm. Esse ato por si só transforma a sala de aula. A partilha de ideias e informações nem sempre progride tão rápido quanto poderia progredir num contexto mais homogêneo. Muitas vezes, os professores e os alunos no contexto multicultural têm de aprender a aceitar diferentes maneiras de conhecer, novas epistemologias. (hooks, 2013. p. 59).

Com isso, surgem como motivos idôneos das cotas raciais a reparação histórica e consequente busca pela igualdade material por meio de distribuição de riquezas e oportunidades mais equânime, o combate ao racismo institucional, bem como o reconhecimento da população preta e parda e o reconhecimento de epistemologias diversas e a valorização do multiculturalismo.

Logo, em adequação ao ordenamento jurídico pelos fundamentos acima, as ações afirmativas raciais são necessárias, tendo em vista que “a discriminação racial ou étnica ocorre em conjunção com a discriminação de classe, mas não pode ser reduzida a esta e deve ser objeto de medidas específicas” (SANTOS, 2004, p. 91).

## 2.2 Fundamentos jurídicos da Lei de cotas raciais

Em consonância com as reflexões e definições antes expostas, artigo o 2º, II, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas, conceitua ações afirmativas como “(...) 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”. (1965).

A referida convenção foi ratificada pelo Brasil em 1968, integrando-se ao ordenamento jurídico ora vigente, hoje muito mais robusto no que tange à temática racial, após longo e tardio processo, em que se destaca a participação do movimento negro também no contexto pós-Constituição de 1988, conforme expõe Natália Neris Santos:

(...) parlamentares (sendo a maioria negros/as) submeteram Projetos de Lei sobre o tema [isonomia] ao longo dos anos 1990 (SANTOS, 2014), o movimento social atuou de forma incisiva, principalmente a partir dos anos 2000 a reivindicar um tipo de política neste sentido (as ações afirmativas) tanto através de atos, passeatas quanto pela intervenção em Universidades junto à Conselhos Universitários e Coletivos de Estudantes. Tais iniciativas impulsionaram a adoção de políticas de cotas raciais de modo independente por algumas instituições de ensino

(...)

Ademais, observamos a promulgação de leis que estabelecem cotas em concursos públicos nos mais diferentes Estados brasileiros. Ainda no campo da Educação ao longo de toda a década de 1990 atores e atrizes do Movimento Negro atuaram de modo a garantir a regulamentação de dispositivo constitucional acerca do ensino da História no Brasil com foco na população negra e indígena tendo conquistado a inserção da especificação de tais grupos por meio das Leis 10.639/2003 e 11.645/2008 que alteraram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei 9.334) (RODRIGUES, 2005)

(...)

Esses exemplos e a aprovação até mesmo de um Estatuto da Igualdade Racial por meio da Lei 12.288 de 2010 – que contempla além das questões expostas, as temáticas do acesso à terra, trabalho, meios de comunicação, liberdade religiosa, saúde e previsão de mecanismos de execução e financiamento de políticas de promoção da igualdade racial - revela que a gramática dos direitos passou definitivamente a integrar o repertório do Movimento Negro a partir de 1988, da luta pela aprovação de legislação à mobilização por sua efetiva implementação. (SANTOS, 2015, p. 179/180).

A última norma citada, inclusive, ao apresentar seu próprio conceito de ações afirmativas, como explicitado no início deste capítulo (“os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades” - art. 1º, inciso V), caracteriza a reserva de vagas a pretos e pardos no ensino superior como verdadeira política pública, com natureza

de ação afirmativa, destinada ao alcance da igualdade material, ao beneficiar povos historicamente marginalizados.

A Constituição Federal, ao prever em seu artigo 5º, caput, que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)”, estabelece o princípio da igualdade, hoje compreendido em seu viés substancial e formal. Este pressupõe o dever do Estado de não proceder a privilégios de determinados grupos ou indivíduos, em detrimento do restante da sociedade, buscando-se, ainda, afastar qualquer ato arbitrário ou discriminatório. Sendo assim, inicialmente tem-se o estabelecimento da igualdade no plano jurídico-formal (igualdade perante a lei). (CORBO, 2017).

Ocorre que justamente a ausência de distinção acabar por ignorar as peculiaridades de cada indivíduo e parcela da sociedade, especialmente aqueles que enfrentaram situações históricas de desigualdade. Logo, a não consideração de indicadores sociais como níveis de renda e educação para a efetivação de políticas públicas serve para perpetuar a condição desigual de acesso a oportunidades e distribuição de riquezas, tal como ocorre há anos com a população preta e parda.

Houve, então, uma ressignificação do princípio da igualdade, motivada pela necessidade de efetivação do texto constitucional e busca pela equiparação social. Maria Celina Bodin de Moraes explica bem esse processo, afirmando que

logo se iria verificar, contudo, que essa espécie de igualdade, exclusivamente formal, era insuficiente para atingir o fim desejado, isto é, não privilegiar nem discriminar, uma vez que as pessoas não detêm idênticas condições sociais, econômicas ou psicológicas. Adotou-se então, normativamente, uma outra forma de igualdade, a chamada igualdade substancial, cuja medida prevê a necessidade de tratar as pessoas, quando desiguais, em conformidade com a sua desigualdade; essa passou a ser a formulação mais avançada da igualdade de direitos. No entanto, e evidentemente, não se pôde prescindir da igualdade formal, à qual se acrescentou esta outra, dita substancial. (MORAES, 2006. p. 19)

A existência de ações afirmativas, pois, não só contribui para a concretização de uma igualdade material, mas também se legitima por esta, estando, portanto, em consonância com o texto constitucional. Essa conclusão é mais facilmente alcançada quando da análise do texto constitucional como um todo, para além do estabelecido no Título II (“DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS”).

Não à toa o constituinte originário previu, por exemplo, que “a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão” (art. 37, VIII, CRFB/88), fazendo evidente opção pela isonomia em sentido material, com o compromisso de reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I e III, CRFB/88).

Ademais, antes mesmo da implementação de lei de cotas raciais (lei 12.711/2012), já havia outras normas garantidoras de grupos vulneráveis, tais como a lei nº 8.112/90 (reserva de vagas para pessoas com deficiência no serviço público federal) e a lei nº 9.504/97 (fixa percentual mínimo de participação de mulheres na lista de candidatos dos partidos políticos).

No que tange à temática racial, a Constituição Federal estabeleceu o racismo como crime imprescritível e inafiançável, bem como o repúdio ao terrorismo e ao racismo como um dos princípios norteadores das relações internacionais, deixando clara a postura de combate à discriminação negativa (intuito prejudicial) com base na noção histórico-social de raça. O que não exclui e, em verdade, admite, pelo visto acima, a discriminação positiva (objetivo de reduzir desigualdades e enfrentar preconceito e discriminação).

As cotas raciais, inclusive, recentemente ganharam status constitucional, a partir da aprovação, com quórum de emenda constitucional, da Convenção Interamericana contra o Racismo e Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, em que há o compromisso da adoção de políticas especiais e ações afirmativas para os grupos sujeitos às práticas contidas no título da referida Convenção.

A seleção diferenciada para acesso ao ensino superior considerando critérios étnico-raciais, portanto, possui amparo no ordenamento jurídico brasileiro e na ordem constitucional. Esse foi também o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, a qual abaixo se analisa.

### **2.2.1 A arguição de descumprimento de preceito fundamental 186**

Por meio do julgamento da ADPF 186, em 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento pela constitucionalidade da reserva de vagas com base em

critério étnico-racial no processo de seleção para ingresso em Instituição Pública de Ensino Superior.

A ação ajuizada pelo Partido Democratas (DEM) tinha por objetivo a declaração de inconstitucionalidade da reserva de 20% das vagas para negros em processo seletivo de ingresso para a Universidade de Brasília (UnB). Em síntese, os argumentos defendiam ofensa:

i) ao direito à igualdade e a vedação à discriminação, ao preconceito e ao racismo (CF/1988, arts. 1º, caput, III, 3º, IV, e 5º, caput, I, II, XLI e LIV); ii) ao direito à educação e ao princípio meritocrático (CF/1988, arts. 205, 206 e 208, V); e iii) ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV).

O referido partido pontuou que não se pretendia questionar a constitucionalidade de ações afirmativas como gênero e política necessária para inclusão de minorias ou a existência de racismo, preconceito e discriminação, mas sim “demonstrar que a adoção de políticas afirmativas racialistas não é necessária no país”, pois “ninguém é excluído, no Brasil, pelo simples fato de ser negro” (ADPF 186. p. 13).

Nesse contexto, concluiu que as cotas para negros nas universidades promoveriam ofensa ao princípio da igualdade, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecer a classe média negra. E, que, ademais, não seria possível definir objetivamente os beneficiários da política, instaurando-se verdadeiro “tribunal racial” para aferir as autodeclarações.

A relevância do debate levou o Supremo Tribunal Federal à admissão de diversos amici curiae com pertinência temática, entre os quais: EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; Fundação Cultural Palmares; Movimento Negro Unificado – MNU; Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro – MPMB; Fundação Nacional do Índio – FUNAI; Instituto de Advocacia Racial e Ambiental; Defensoria Pública da União; Movimento contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais; Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular – IDEP; Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes – ANAAD; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB; Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos.

As referidas instituições trouxeram importantes argumentos que influenciaram na posterior decisão tomada pela corte constitucional. O representante da EDUCAFRO assinalou que a política de cotas raciais adotadas pela UnB é compatível com o Estado Social adotado pela Constituição Federal (ADPF 186, p. 25). A Fundação Cultural Palmares, por sua vez, destacou ser legítima e proporcional a reserva de vagas, em atenção aos princípios da autonomia universitária, igualdade material e redução das desigualdades sociais. Também a favor da constitucionalidade da ação afirmativa se manifestou a FUNAI, impugnando especificamente a alegação de ausência de racismo, de modo que destacou ser presente no Brasil o preconceito de marca e não de origem. (ADPF 186, p.13/14).

Em sentido contrário, O Movimento Partido-Mestiço Brasileiro – MPMB sustentou a inconstitucionalidade da medida, por entender que “mostra-se incompatível com o dever do Estado de proteger todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional e de valorizar a diversidade étnica e regional que não se limita às culturas indígenas e afro-brasileiras” (ADPF 186, p. 13).

Após a promoção de amplo debate, a corte, por unanimidade, acompanhou o voto do relator Ministro Ricardo Lewandowski e julgou improcedente a arguição, destacando que as ações afirmativas prestigiam a igualdade material, ao promover uma maior equidade no acesso à educação, aumentando a oportunidade de grupos historicamente excluídos e marginalizados.

Lewandowski, em seu voto, destacou que

Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (ADPF 186. Voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski. p. 2).

Ademais, para o Ministro Relator, a adoção de critérios étnico-raciais ou socioeconômicos seria possível a fim de assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade fossem beneficiadas pelo pluralismo de ideias, fundamento da República (art. 1º, V, da Constituição (ADPF 186, p. 63).

Outrossim, pautado no binômio redistribuição e reconhecimento<sup>6</sup>, Lewandoski afirma que a “Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes” (ADPF 186, p. 73).

A questão do reconhecimento da população preta e parda, relacionada ao racismo estrutural, como analisado anteriormente, também foi destacada pelo Ministro Luiz Fux:

A quarta e última premissa: políticas universalistas (i.e., desapegadas a aspectos raciais) de melhoria das condições econômico-sociais da população não são suficientes para combater a disparidade de índices de desenvolvimento humano entre brancos e negros no Brasil. É que a injustiça racial opera não apenas no campo da distribuição das riquezas produzidas em sociedade. Envolve também uma significativa dimensão de reconhecimento, essencialmente cultural ou simbólica. Os problemas de reconhecimento dizem respeito ao modo como determinados grupos são enxergados no contexto social, têm que ver com a sua identidade e auto-estima coletivas (ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fux. p. 107-108)

Para além do aspecto material, foi igualmente reconhecida a constitucionalidade formal da política de cotas adotadas pela UnB. Ou seja, entendeu o STF que a medida está abarcada pela autonomia universitária estabelecida na CRFB/88. Nas palavras do Ministro Relator Ricardo Lewandowski:

Se o sistema de cotas é decorrência da finalidade institucional do estabelecimento de ensino superior, a autonomia universitária que lhe é assegurada constitucionalmente (CRFB, 207, caput) fundamenta e recomenda a definição concreta de tais políticas por meio de atos próprios da instituição de ensino. É que, para a disciplina da matéria, as universidades possuem vantagens institucionais comparativas em relação a outros órgãos e entidades estatais. Elas, de um lado, acumulam maior experiência acadêmico-pedagógica, indispensável para o adequado equacionamento da questão educacional; ao mesmo tempo, possuem maior proximidade com a realidade socioeconômica e cultural existente em cada região do vasto território brasileiro. Isso facilita o diagnóstico das deficiências existentes no modelo seletivo tradicional (generalista) e a busca de soluções técnicas necessárias ao seu aperfeiçoamento. (ADPF 186. Voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski. p. 115)

Por outro lado, foram feitas algumas ressalvas. Lewandowski destaca que a legitimidade da ação afirmativa está diretamente ligada à manutenção da situação desigual

---

<sup>6</sup> Para Nancy Fraser, redistribuição estaria ligada a um aspecto econômico, envolvendo distribuição de bens e recursos, enquanto reconhecimento estaria relacionado a questões de ordem cultural, incluindo mudanças para aceitação da diversidade.

ao longo do tempo, sob pena de se converter em benesse permanente (ADPF 186).

Outra questão pontuada foi o modelo da ação afirmativa baseado exclusivamente no critério racial, baseado em argumentos sobre justiça social e eventuais dificuldades na identificação de legitimados. Para Gilmar Mendes, em seu voto, ainda mais adequada seria a conjugação de critério de cor com critério de renda, o que atingiria o problema de modo mais preciso, evitando-se questionamentos baseados na ofensa à isonomia ou sobre o estímulo a conflitos raciais inexistentes (ADPF 186). O Ministro Cezar Peluso, manifestando-se, também disse preferir que o critério racial fosse aliado ao critério socioeconômico (ADPF 186).

Nas palavras daquele Ministro:

A revelação da complexidade do racismo existente em nossa sociedade e das características específicas da miscigenação do povo brasileiro impõe que as entidades responsáveis pela instituição de modelos de cotas sejam sensíveis à especificidade da realidade brasileira e, portanto, ao fixarem as cotas, atentem para a necessidade de conjugação de critérios de “cor” com critérios de renda, tendo em vista a própria eficiência social da instituição das políticas de cotas. (ADPF 186. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 202)

Ilustrando a problemática na definição dos beneficiários, Gilmar Mendes, em seu voto, ainda afirmou:

Assim como o critério da autodeclaração é demasiado subjetivo se adotado de forma exclusiva – tal como reconhecido pelos próprios defensores da política de cotas da UnB –, a sua conjugação com uma comissão avaliadora torna o modelo incongruente. Ao fim e ao cabo, a existência de tal comissão acaba por inserir o critério da heteroidentificação como a base do modelo de cotas da UnB; isto é, no final das contas, quem terá o poder de dar a palavra final sobre a condição racial do indivíduo será uma comissão e não o próprio indivíduo afetado. Um critério de autodeclaração que se transmuda em hetero-identificação. O modelo é, inegavelmente, incongruente e ineficaz nesse sentido. (ADPF 186. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 192)

Em que pese tais observações, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou a parte dispositiva do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, de modo que a Corte Constitucional estabeleceu, por unanimidade, a constitucionalidade de política de cotas com recorte puramente racial (independente da situação econômica).

Conforme dispositivo do acórdão:

Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, 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. (ADPF 186, p. 3)

Tal entendimento foi extremamente relevante na consolidação de políticas públicas destinadas à população preta e parda, em especial as leis 12.711/2012 e 12.990/2014, ambas posteriores ao julgamento da ADPF 186. Por fim, para além de fundamentos jurídicos importantes para o surgimento de legislações acerca da matéria, manifestaram-se alguns ministros favoravelmente acerca do procedimento de heteroidentificação.

Na ocasião, defendeu o Ministro Luiz Fuz que

(...) A medida [heteroidentificação adotada pela UnB] é indispensável para que as políticas de ação afirmativa não deixem de atender as finalidades que justificam a sua existência. Não se pretende acabar com a autodefinição ou negar seu elevado valor antropológico para afirmação de identidades. Pretende-se, ao contrário, evitar fraudes e abusos, que subvertem a função social das cotas raciais. (ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fuz. p. 119).

E assim concluiu o Ministro Relator Ricardo Lewandowski:

Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional. (ADPF 186. Voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski. p. 84).

A abordagem, no julgamento da ADPF 186, sobre os métodos de heteroidentificação, prevalecendo o entendimento sobre sua possibilidade, foi relevante para a posterior consolidação da atuação exercida por meio das comissões de verificação de autodeclaração, instauradas em âmbito administrativo pelas instituições de ensino superior.

### **2.2.2 A Lei nº 12.711/2012**

A lei nº 12.711/2012, 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. A legislação é inovadora na medida em que estabeleceu a reserva de vagas a candidatos pretos e pardos, eis que medidas anteriormente adotadas pelas faculdades, tal como a UnB em 2003, foram feitas com base na autonomia universitária, sem obrigação legal.

Conforme dispõe o artigo 1º da lei: “As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”.

O parágrafo único ainda estabelece que “no preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita”.

Logo, inicialmente a lei se preocupa em reservar vagas aos estudantes provenientes de escolas públicas, criando uma subcota para aqueles estudantes com renda familiar reduzida.

A mesma lógica se aplica aos estudantes pretos, pardos e indígenas, pois, nos termos do artigo 3º, caput: “Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

Nesse sentido, a reserva de vagas para estudantes pretos, pardos, indígenas e com deficiência incidirá sobre a reserva inicial de vagas a estudantes provenientes de escolas públicas. Ou seja, o critério marcante para ser sujeito de direito da ação afirmativa ora abordada é ter estudado todo o ensino médio em escola pública, de modo que aqueles estudantes pretos e pardos que estudaram em escola privada, ainda que com bolsa, não serão beneficiários da política pública.

É o que leva Sales Augusto dos Santos a concluir que

(...) A Lei das Cotas não é para incluir coletivamente estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas nas universidades federais, mas incluir significativamente estudantes provenientes de escolas públicas. Ela, a Lei nº 12.711/2012, prioriza a

inclusão dos pobres (“sinônimo” de alunos de escolas públicas) nas universidades federais brasileiras. Seu espírito é de “natureza social” ou, se se quiser, classista e não racial (SANTOS, 2021, p. 13/14).

A conjugação do critério étnico-racial e socioeconômico é mais razoável para aqueles que entendem que a utilização exclusiva daquele critério geraria um benefício do negro de classe média em detrimento do branco pobre.

Há por outro lado quem entenda justamente o inverso. Em entrevista ao Portal G1, Frei David Santos, fundador da ONG Educafro, afirmou que a cota para aluno da rede pública “acabou dando grande força para brancos pobres, perpetuando a desigualdade entre brancos e negros”. Isto porque, segundo ele, “entre os pobres, quem termina prioritariamente o ensino médio são os brancos”. (SANTOS, 2019).

De todo modo, a lei 12.711/2012 contribuiu para o aumento da população preta e parda no ensino superior e maior representatividade desses grupos em instituições públicas de ensino, prevendo somente a autodeclaração para fruição do acesso às vagas reservadas.

A ausência de disposição acerca de outros métodos de aferição da autodeclaração acabou por tornar o debate sobre a legitimação ainda mais complexo, chegando-se hoje a um maior consenso acerca da heteroidentificação, que será abordada no tópico seguinte.

Por fim, no que tange a prazos, a lei estabelece no artigo 8º o prazo máximo de 4 (quatro) anos para o cumprimento integral da lei, bem como a revisão do programa em dez anos a contar da data de publicação da lei (artigo 7º).

Este dispositivo adequa-se à ideia de que em havendo equilíbrio de representação, ou seja, quando o negro se tornar visível nas esferas mais almejadas da sociedade, não será mais necessária qualquer política (STF, 2012).

### **2.3 Critérios de identificação étnico-racial: autoidentificação e heteroidentificação**

Com a legitimidade da reserva de vagas a candidatos pretos e pardos reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186, bem como estabelecida pela lei 12.711/2012, emergiu-se debate acerca da escolha de critérios e métodos a serem admitidos para a identificação racial no Brasil.

Acerca da definição de identificação racial e os procedimentos existentes, Rafael Osório explica que

Um método de identificação racial é um procedimento estabelecido para a decisão do enquadramento dos indivíduos em grupos definidos pelas categorias de uma classificação, sejam estas manifestas ou latentes. Existem basicamente três métodos de identificação racial, que podem ser aplicados com variantes. O primeiro é a auto-atribuição de pertença, no qual o próprio sujeito da classificação escolhe o grupo do qual se considera membro. O segundo é a heteroatribuição de pertença, no qual outra pessoa define o grupo do sujeito. O terceiro método é a identificação de grandes grupos populacionais dos quais provieram os ascendentes próximos por meio de técnicas biológicas, como a análise do DNA (OSÓRIO, 2003, p. 08).

A análise genética já havia sido descartada por alguns ministros quando do julgamento da ADPF 186. Afirmou o Ministro Relator Ricardo Lewandowski:

Cumpra afastar, para os fins dessa discussão, o conceito biológico de raça para enfrentar a discriminação social baseada nesse critério, porquanto se trata de um conceito histórico-cultural, artificialmente construído, para justificar a discriminação ou, até mesmo, a dominação exercida por alguns indivíduos sobre certos grupos sociais, maliciosamente reputados inferiores. (ADPF 186. Voto Ministro Relator Ricardo Lewandowski)

O Ministro Cezar Peluso acrescenta:

Ninguém discrimina alguém porque terá recorrido a exame genético e aí descoberto que a pessoa tenha gota de sangue negro. Isso não faz sentido. O candidato que sempre se apresentou na sociedade, por suas características externas, como não pertencente, do ponto de vista fenotípico, à etnia negra, mas que genotipicamente a ela pertença, a mim me parece que não deva nem possa ser escolhido e incluído na cota, pois nunca foi, na verdade, discriminado. (ADPF 186. Página 167).

Nesse sentido, “a sociedade não precisa saber quão negra [no que tange à análise de DNA] é uma pessoa ou o são seus ancestrais, basta saber se, em seu contexto relacional, sua aparência a torna passível de ser enquadrada nessa categoria para considerá-la uma vítima potencial de discriminações, diretas ou estruturais” (OSÓRIO, 2003, p. 11). Com isso, seria a identificação biológica inapropriada, pois “não [existe] correspondência entre as ‘raças’ que a genética pode oferecer e o que as sociedades entendem por raça” (OSÓRIO, 2003, p. 11).

Logo, a análise biológica ou do critério da ancestralidade apresenta-se incompatível

com a própria finalidade das ações afirmativas raciais, qual seja a “promoção social daqueles indivíduos que por trazerem as marcas de um grupo estigmatizado têm o livre desenvolvimento de sua personalidade coarctado em alguma medida” (ARAÚJO, 2009, p. 175/176).

Tal entendimento está em consonância com a característica visual do preconceito racial no Brasil, pois é praticado, em regra, quando da observância fenotípica de determinado indivíduo, e não de sua origem ou ancestralidade. Trata-se da importante distinção entre preconceito de marca e preconceito de origem. Nas palavras da Ministra Rosa Weber:

(...) Segundo o seu magistério [de Oracy Nogueira], enquanto nos Estados Unidos prevalece o preconceito de origem, que elege como critério de discriminação a ascendência, a gota de sangue (qualquer que seja a presença de ancestrais do grupo discriminador ou discriminado na ascendência de uma pessoa mestiça, ela é sempre classificada no grupo discriminado), no Brasil viceja o preconceito de marca, em que o fenótipo, a aparência racial é o critério da discriminação, consideradas não só as nuances da cor como os traços fisionômico. (ADPF 186. Voto da Ministra Rosa Weber. p. 129).

Considerada a inviabilidade da análise biológica, prevalecem as técnicas da autoidentificação e a heteroidentificação.

Como fundamento para a autodeclaração surge, especialmente, a previsão da lei 12.711/2012, que estabelece a reserva de vagas a “autodeclarados pretos, pardos e indígenas”, sem que haja qualquer outra exigência para fruição do benefício.

A autodeclaração é também reconhecida pelo Estatuto da Igualdade Racial (lei 12.288/2010), ao considerar a população negra “o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”.

Nota-se a prevalência da autoidentificação no ordenamento jurídico brasileiro, não só pelas previsões legais expostas, mas também pela concordância prática com outros direitos fundamentais, como da liberdade, da privacidade e da dignidade humana (RIOS, 2018).

A autodeclaração é absoluta e incontestável quando relacionada ao direito subjetivo,

ao pertencimento racial (ou étnico), ao modo como determinado indivíduo (ou povo) se reconhece, se identifica (DIAS, 2018). E, por outro lado, deve possuir efeitos relativos quando ligada a um direito material ou objetivo de pertencimento (DIAS, 2018). É, em síntese, a distinção feita pelo autor entre identidade e fenótipo, de modo que

esta diferenciação de pertencimento subjetivo e pertencimento real, está diretamente relacionada ao racismo vivenciado no Brasil, pois como é sabido, o que serve como motivo do discriminar no país é a cor da pele, não o sangue. É o fenótipo e não o genótipo, é a marca não a origem (Dias e Tavares Junior, 2018. p. 159).

Há, portanto, a prevalência da autodeclaração enquanto critério para afirmação e reconhecimento de negros e negras, sem, contudo, atribuir-se grau de insindicabilidade, especialmente considerando que “o advento das políticas públicas introduziu um novo uso para a classificação de cor ou raça do IBGE – o de selecionar beneficiários – o que trouxe questionamentos sobre a autoatribuição dar margem a fraudes”<sup>7</sup>.

A grande ocorrência de fraudes foi, inclusive, um dos principais argumentos para implantação das comissões de heteroidentificação no âmbito da lei 12.711/2012. O Ministério da Educação não promoveu qualquer orientação às universidades federais sobre como proceder na identificação étnico-racial dos candidatos às vagas reservadas, sem se manifestar sobre forma e/ou critérios. Com isso, tendo em vista uma aplicação literal da mencionada lei, nos primeiros anos após sua publicação, notadamente entre 2013 e 2016, a heteroidentificação étnico-racial dos estudantes praticamente não foi adotada (SANTOS, 2018).

Hoje se verifica uma maior difusão do procedimento de heteroidentificação, em decorrência da atuação de poderes independentes, e também do Ministério Público. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade 41, assim compreendeu:

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. (ADC 41, p. 2).

---

<sup>7</sup> OSORIO, Rafael Guerreiro. op. cit., p. 24

Ainda que o julgamento acima se refira à lei 12.990/2014 [“reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”], consagra o reconhecimento da constitucionalidade do procedimento de heteroidentificação, que já havia sido comentada e defendida por alguns ministros no julgamento da ADPF 186, conforme visto anteriormente.

Ademais, o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas editou a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, regulamentando o procedimento de heteroidentificação no contexto da lei nº 12.990/2014.

Diante da ausência de regulamentação pelo MEC, a referida portaria vem sendo adotada pelas universidades federais para o acesso a vagas reservadas no ensino superior, e estabelece em seu artigo 3º que “a autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade”, devendo ser confirmada por heteroidentificação (§ 1º), prevalecendo em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo (§2º).

O Ministério Público também assumiu papel de extrema relevância na consolidação do procedimento de heteroidentificação. A Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro expediu Recomendação para as universidades federais no Estado, nos seguintes termos:

- a) que seja adotado controle prévio de aferição dos requisitos para o ingresso ao ensino superior por meio das cotas raciais reservadas previstas na Lei n. 12.711/2012, com possibilidade de recurso administrativo, previsão no edital do certame que detalhe por que forma ocorrerá tal aferição, e adoção prioritária do critério do fenótipo;
- b) que, na eventualidade da universidade, no uso de sua autonomia consagrada no art. 207 da Constituição da República, optar por utilizar uma banca verificadora como mecanismo de controle para aferição do direito previsto na Lei n. 12/711/2012, que priorize o contato presencial com o candidato, bem como uma composição mista de seus membros, em termos étnicos-raciais, de gênero, naturalidade e idade – com representantes do corpo docente, discente e de servidores da instituição, sendo também desejável que a autodeclaração somente seja rejeitada por unanimidade dos membros da comissão.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> No contexto do Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, foi expedida Recomendação pelo Ministério Público Federal às faculdades federais no Rio de Janeiro, a fim de que adotassem comissões de heteroidentificação.

Após a Recomendação, todas as universidades federais do Rio de Janeiro passaram a adotar a heteroidentificação com base no fenótipo, em consonância com a ideia de que a identificação racial inclui considerar-se como tal e ao mesmo tempo impõe ser considerado como tal.

A despeito de diferenças procedimentais, como o quórum para decisão ou até mesmo critérios para aferição, a adoção da heteroidentificação tornou-se regra no cenário nacional. Em pesquisa recente, feita a partir de informações solicitadas, em outubro de 2020, a todas as atuais sessenta e nove universidades federais, via Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), constatou-se que o número de universidades que já havia implementado comissões de verificação [posterior à matrícula] e/ou de validação [anterior à matrícula] cresceu significativamente e chegou a cinquenta e cinco instituições (SANTOS, 2021). Entre as sessenta e quatro universidades que responderam ao pedido, nove (14%) afirmaram que não tinham nenhum tipo de comissão de heteroidentificação e quarenta haviam implementado ambas as comissões, de verificação e de validação (SANTOS, 2021).

Entretanto, a discussão acerca do método permanece, em especial pela existência de distintos fenótipos e outras classificações de raça para além de brancos e negros, conforme reconhecido pelo IBGE<sup>9</sup>, além da dificuldade em se estabelecerem requisitos objetivos.

Essa situação conduz à pergunta destacada por Edilson Vitorelli: “Autodeclaração e risco de fraude ou heterorreconhecimento e risco de arbitrariedade?”. Para o autor, “o heterorreconhecimento exige a elaboração de critérios rigorosos para a atuação do avaliador, o que ninguém conseguiu formular até hoje.” (VITORELLI, 2017, p. 76-81 apud STF, 2017).

Outrossim, menciona-se a dificuldade no alcance de uma distinção precisa entre brancos e pardos, de modo que para Rafael Osório: “a fonte de toda a ambiguidade está no pardo, e mais especificamente na fronteira entre o pardo e o branco” (OSÓRIO, 2003, p. 29).

---

<sup>9</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Síntese de Indicadores 2013, assim dispõe sobre o “questão cor ou raça” utilizado pelo IBGE: “Consideraram-se cinco categorias para a pessoa se classificar quanto à característica cor ou raça: branca, preta, amarela (compreendendo-se nesta categoria a pessoa que se declarou de origem japonesa, chinesa, coreana etc.), parda (incluindo-se nesta categoria a pessoa que se declarou mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça de preto com pessoa de outra cor ou raça) e indígena (considerando-se nesta categoria a pessoa que se declarou indígena ou índia)”.

A partir dos próximos capítulos, então, o presente trabalho se concentrará na análise do procedimento de heteroidentificação adotado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, abordando o processo de implementação das comissões de verificação das autodeclarações, com destaque para o Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79 e a posterior Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal, bem como a atual operacionalização do procedimento.

### **3. INQUÉRITO CIVIL 1.30.001.003068/2013-79: AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE CONTROLE SOBRE AUTODECLARAÇÃO**

O presente capítulo tem como objetivo analisar o Inquérito Civil em epígrafe, a fim de melhor compreender a discussão sobre o procedimento de heteroidentificação. Com isso, serão analisados os motivos do procedimento instaurado pelo Ministério Público Federal, bem como os argumentos debatidos e, ao fim, a conclusão adotada pelo Parquet Federal, que culminou em Recomendação às Universidades Federais situadas no Rio de Janeiro.

#### **3.1 A instauração do procedimento**

Em abril de 2013, o Ministério Público Federal recebeu, via internet, representação particular noticiando fraude no acesso de aluno à vaga de cotista por meio da modalidade Ação Afirmativa para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e que tenham realizado o ensino médio em escola pública ou equivalente, via sistema de acesso SISU/ENEM 2013 UFRJ. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 06)

Ante a denúncia, o MPF solicitou esclarecimentos à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao SESU/MEC (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 08/09).

Em resposta, o Reitor da UFRJ destacou que, conforme a lei 12.711/2012, exige-se tão somente autodeclaração dos candidatos que pretendem concorrer às vagas reservadas para cotas, oportunidade em que transcreveu o artigo 3º da referida lei. Por fim, afirmou que o candidato denunciado foi selecionado pelo SISU, sistema gerenciado pelo MEC, de modo que não teria a UFRJ qualquer influência nesta seleção (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 10).

A Secretaria de Educação Superior (SESU), por sua vez, por meio de parecer elaborado pela Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES), alegou competir exclusivamente à instituição de ensino a análise e a decisão quanto ao atendimento, pelo estudante selecionado, dos requisitos legais e regulamentares para a matrícula, nos termos da Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012, que dispôs sobre o SISU, à época. Nesse sentido, defendeu que caberia ao Ministério da Educação tão somente a seleção dos

candidatos utilizando-se da base de dados do Enem, gerido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 15).

Ademais, a UFRJ promoveu auditoria interna acerca do caso (Relatório de Auditoria Especial n° RAE.2013.PR1.001). Na oportunidade, esclareceu-se que os critérios utilizados para validação da autodeclaração foram os mesmos utilizados para todos os estudantes que preencheram e assinaram autodeclarações de conclusão de ensino médio em instituição pública de ensino e de pertencerem ao grupo dos pretos, pardos ou indígenas, quais sejam o documento de identificação do estudante, o certificado de conclusão e o boletim escolar do ensino médio, de modo que não foi feita verificação quanto à raça declarada, sob a justificativa de que a legislação não estabelece outro critério para além da autodeclaração (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 24).

Por outro lado, o próprio relatório da auditoria afirmou que o aluno denunciado não fazia parte do grupo de pretos e indígenas, a partir da fotografia apresentada, entendendo que poderia ter se autodeclarado pardo. Entretanto, por considerar a subjetividade da questão, a auditoria entendeu ser inviável avaliar a autodeclaração do aluno baseando-se em critérios genéticos de cor, raça ou etnia (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 25).

Nesse sentido, em sua conclusão, a Auditoria Especializada, verificando deficiências na validação das informações prestadas pelos candidatos nos atos de matrícula, recomendou à Pró-Reitoria de Graduação que:

- a) Crie uma comissão composta preferencialmente de pessoas representantes das entidades de defesa dos direitos afrodescendentes;
- b) Providencie para que a citada comissão adote critérios razoáveis para validação das autodeclarações de pertencentes aos grupos de preto, pardo ou indígena;
- c) Proceda para que a citada comissão avalie especificamente a legitimidade da autodeclaração do aluno denunciado, como pertencente ao grupo de preto, pardo ou indígena;
- d) Faça constar nos próximos editais de acesso aos cursos de graduação com vagas a serem ocupadas pelo Sistema de Seleção Unificada do MEC – SISU/MEC a avaliação das autodeclarações de pessoas pertencentes ao grupo de preto pardo ou indígena;
- e) Inclua rotinas nos atos de confirmação de matrícula a validação fundamentada nas autodeclarações dos candidatos como pertencentes aos grupos de preto, pardo ou indígena. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 26/27).

A despeito das recomendações acima, o Ministério Público Federal optou por promover

o arquivamento da investigação, argumentando que a própria UFRJ comprometeu-se a verificar a legitimidade da autodeclaração do aluno denunciado e a tomar as medidas cabíveis. Ainda, nas palavras da Procuradora da República responsável:

Em verdade, a aferição da raça trata-se de um critério de cunho subjetivo, eis que a própria definição do dicionário Aurélio trata o termo “pardo” como “um branco sujo, duvidoso”. Cumpre ressaltar ainda que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através do Censo 2010, diz que o intitlamento de cor/raça preta ou parda é constatado pela própria declaração da pessoa.

Ad argumentandum tantum, ainda que assim não fosse, de muita complexidade seria afirmar a raça ou cor de um pessoa com profunda certeza, tendo em vista a ocorrência de miscigenação do povo, mormente o brasileiro. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 29/30).

Entretanto, a promoção de arquivamento não foi homologada pelo Núcleo de Apoio Operacional à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão da 2ª Região, cujo relator proferiu voto de seguinte ementa:

CRITÉRIO DE AUTODECLARAÇÃO PARA ACESSO ÀS COTAS RACIAIS NA SELEÇÃO PARA VAGAS UNIVERSITÁRIAS NA UFRJ. AUSÊNCIA DE QUALQUER MECANISMO DE CONTROLE DA AUTODECLARAÇÃO. DESENHO INSTITUCIONAL QUE FAVORECE A OCORRÊNCIA DE FRAUDES E AÇÕES OPORTUNISTAS. SENDO A AÇÃO AFIRMATIVA UM MECANISMO DE COMBATE AOS EFEITOS DA DISCRIMINAÇÃO, A DEFINIÇÃO DE SEUS LEGÍTIMOS BENEFICIÁRIOS NÃO DEVE IGNORAR A PERCEPÇÃO SOCIAL SOBRE A IDENTIDADE ÉTNICO-RACIAL DOS EVENTUAIS BENEFICIÁRIOS. A IDENTIDADE ÉTNICO-RACIAL É CONSTRUÇÃO INTERSUBJETIVA, FORTEMENTE INFLUENCIADA PELO “OLHAR DO OUTRO”. VIOLAÇÃO À IGUALDADE E À RAZOABILIDADE. PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO NÃO HOMOLOGADA. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 33).

Com base nos pontos acima, em especial facilitação de fraudes e a importância da percepção social para identificação dos beneficiários, uma vez que estes deveriam ser as potenciais vítimas do racismo praticado pela própria sociedade, concluiu o relator:

Por todas estas razões, me parece incompatível com os princípios constitucionais da igualdade e da razoabilidade a atribuição de presunção absoluta de veracidade à autodeclaração dos beneficiários das políticas de ação afirmativa de corte racial. A autodeclaração pode - rectius, deve - ser o ponto de partida nesta identificação, mas é até intuitivo que, em casos controvertidos, tem de haver algum mecanismo institucional para correção de fraudes e abusos ((Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 42/43)

Compreendendo, por fim, a necessidade de ampliação do objeto da investigação para todas as universidades federais do Rio de Janeiro, recomendou-se a convocação de audiência

pública para tratar do assunto, determinando:

- a) Fosse apurada a existência de mecanismos de controle sobre a autodeclaração de identidade étnico-racial nos processos seletivos para acesso às universidades federais existentes no Estado do Rio de Janeiro e
- b) Fosse adotadas as medidas pertinentes de ordem extrajudicial ou judicial, para que fossem instituídos tais mecanismos. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 45).

Após a tramitação acima exposta, ressaltando-se o entendimento divergente dentro do próprio Ministério Público Federal, foi publicada a Portaria nº 401, de 5 de outubro de 2016, ou seja, 3 (três) anos após a denúncia que deu origem ao Procedimento Preparatório, convertendo este em Inquérito Civil. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 57).

Nos termos da referida Portaria:

RESOLVE converter o procedimento preparatório em referência em INQUÉRITO CIVIL, com a finalidade de apurar a existência de mecanismos de controle sobre a autodeclaração de identidade étnico-racial nos processos seletivos para acesso às universidades federais existentes no Estado do Rio de Janeiro. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 59).

### **3.2 Tramitação do inquérito civil**

Instaurado o Inquérito Civil, atendendo à orientação da Comissão Revisora, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC), gabinete de tutela coletiva do Ministério Público Federal, expediu ofícios às universidades federais no Rio de Janeiro, solicitando informações acerca de eventual mecanismo de verificação das autodeclarações no contexto da lei 12.711/2012.

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) informou, por sua Pró-Reitoria de Graduação, que adotava apenas a autodeclaração para preenchimento da reserva de vagas étnico-raciais. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 64/65).

No mesmo sentido informou a UFRJ, que destacou não caber à Administração qualquer juízo de veracidade da autodeclaração, sob o fundamento da subjetividade do critério adotado pelo legislador. Conforme consta das informações prestadas, a Universidade havia adotado comissão de verificação fenotípica apenas no âmbito da lei 12.990/2014, que versa sobre concurso público, não alcançando as vagas reservadas para acesso ao ensino superior, nos

termos da lei 12.711/2012 (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 66-68).

A UNIRIO, em um primeiro momento, também informou ter adotado no último concurso público à época procedimento de verificação da condição declarada por candidatos a vagas reservadas para pessoas pretas e pardas, em atenção à Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de julho de 2014). Entretanto, não se manifestou acerca das vagas para acesso ao ensino superior e, por fim, ainda esclareceu que

nas formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração foram considerados tão somente, os aspectos fenotípicos humanos, associados à pigmentação da pele, os quais foram verificados obrigatoriamente com a presença do candidato. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 73).

Posteriormente, no que diz respeito à lei 12.711/2012, a faculdade informou não possuir comissão de verificação de veracidade de autodeclaração racial para acesso ao ensino superior (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 174).

O IFRJ comunicou que nos Processos Seletivos dos Cursos Integrados e Concomitantes/Subsequentes solicita-se somente a autodeclaração. E, quanto aos concursos públicos, as autodeclarações seriam averiguadas. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 78).

Última instituição oficiada, a Universidade Federal Fluminense informou que instituiu Comissão para aferição da Autodeclaração de Cor/etnia, com vistas ao ingresso de alunos no 1º semestre de 2017, em atenção à determinação do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de Niterói. Nos termos do ofício encaminhado pela UFF:

a verificação da veracidade da Autodeclaração de Cor/Etnia para ingresso nos cursos de graduação da UFF por meio do Sistema de Seleção Unificada – SISU é feita por comissão designada para tal, utilizando o critério fenotípico e visando a confirmação ou não do atendimento aos requisitos específicos da política afirmativa. O candidato pode, adicionalmente, apresentar documentos públicos que corroborem a veracidade da autodeclaração. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 85).

Ademais, no que tange à reserva de vagas em concursos públicos, a UFF esclareceu que

realizaria entrevistas individuais de verificação da veracidade da autodeclaração a partir do Concurso aberto pelo Edital 212/2016, tendo este sido o primeiro após a publicação da Orientação Normativa nº 3/2016 MPOG, de modo que nos concursos anteriores somente foi exigida autodeclaração (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 103-104).

Durante a tramitação do inquérito, diversas denúncias de fraude foram juntadas por conexão, evidenciando o grande número de candidatos brancos que ingressavam em vagas reservadas a pretos e pardos. Houve, inclusive, ofício do Ministério dos Direitos Humanos solicitando atuação da Procuradoria da República no Rio de Janeiro na seara criminal. Conforme trecho do ofício assinado pela antiga Ministra:

Cumpre-me ressaltar acerca da habitualidade com que tais fraudes ocorrem, sendo notícia corriqueira nos meios de comunicação o fato de pessoas que não se enquadram nos requisitos para o gozo do benefício das cotas raciais nas instituições federais de ensino superior serem aprovadas por meio desse sistema. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 177).

Dado o contexto acima, houve reunião entre o Ministério Público Federal e os representantes do Coletivo Luiza Mahin/UNIRIO, da Comissão Antifraude da UFRJ e da Comissão de Aferição de Cotas para Concurso Público da UFRJ. Em síntese, o entendimento comum foi pela necessidade de uma comissão verificadora das autodeclarações, sendo pontuada ainda a importância da realização de uma audiência pública (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 109/110).

O MPF, então, publicou o Edital de Convocação de Audiência Pública “Ações Afirmativas para a Igualdade Racial: Critérios de Aferição do Direito às Cotas para Acesso ao Ensino Superior no Sistema Federal”. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, páginas 116-118).

A referida audiência foi realizada em 27/10/2017, com a presença de entidades representativas do movimento negro no Rio de Janeiro, órgãos públicos de promoção da igualdade racial, bem como representantes do Ministério da Educação e das instituições de educação federais. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 215-224).

As entidades representativas do movimento Negro (EDUCAFRO e IPEAFRO) manifestaram-se favoravelmente à implementação de comissões de aferição fenotípica, bem

como à existência de punições em casos de fraude. Conforme fala do representante da EDUCAFRO:

Deve haver comissões de aferição, estabelecidas no edital, e isso por si só teria efeito dissuasório para a inscrição daqueles que não são negros  
 (...)
   
A comissão deve ser paritária, as pessoas devem ter o fenótipo, já que o racismo vem da cor da pele. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 215).

Acerca da ocorrência de punições, a representante do IPEAFRO assentou:

Tanto no âmbito da universidade, nos editais, como em âmbito criminal, deve haver punição, que em muitos casos não basta ser administrativa (por exemplo a exclusão da lista de cotas, ou do próprio certame). É preciso haver punições para coibir os abusos. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 216).

Dentre os órgãos públicos de promoção da igualdade racial, manifestaram-se a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e a Superintendência de Igualdade Racial e Diversidade Religiosa do Estado do Rio de Janeiro. Destacou-se a necessidade de movimentação institucional para maior viabilidade da lei 12.711 e implementação das comissões, em especial articulação com o Ministério da Educação.

A representante da SEPPIR destacou que

A SEPPIR articula com o MPOG e com o MEC a complementação de um mecanismo de hetero-identificação.  
 (...)
   
O maior número de fraudes tem sido nas universidades, mas não tem conseguido avançar com o MEC no mesmo sentido em que ocorreu com os concursos públicos.  
 (...)
   
O sistema misto é o sistema ideal (autodeclaração + hetero-identificação), sendo necessário que a comissão seja mista, tenha conhecimento de pauta racial, ausência de quesitos e tabelas, análise fenotípica do conjunto apresentado, sem análise da ancestralidade. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 216/217).

Na sequência foi ouvido o representante do Ministério da Educação, que assim afirmou:

Na lei não há definição objetiva de ferramentas que possam garantir a efetividade da autodeclaração e impedir fraudes. O MEC se dispõe a aplicar aquilo que surgir da discussão, do melhor consenso. A legislação não traz dever do MEC de obrigar as instituições a adotar mecanismos de aferição e não caberia ao MEC definir o melhor critério. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 217).

Diante da manifestação acima, houve outro comentário destacando inércia do Ministério da Educação. Professor da UFRRJ questionou

O MEC acatará a construção que está sendo feita, a partir desta audiência? O MEC já poderia ter resolvido de Brasília esta questão, já deveria ter se posicionado. Como o movimento negro colocaria sua pauta para os reitores, se não fosse a intervenção do MPF? O MEC está ciente das fraudes.

(...)

As políticas públicas do MEC estão abandonando o movimento negro, que passa a depender do MP e da justiça para que seja lhes garantido seu direito. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 217/218).

Em que pese as informações prestadas, aluno da UNIRIO ressaltou a dificuldade no debate entre a reitoria e o coletivo:

O coletivo de estudantes já demandou a universidade acerca do assunto. Nenhum dos professores questionados informou ter havido movimento da reitoria para discutir o assunto. Com quais alunos a reitoria tem feito contato? Já se negaram a receber o coletivo de alunos negros por duas vezes. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 218).

Em resposta, a UNIRIO afirmou que o debate não havia sido estendido de forma oficial, e sim somente dentro da pró-reitoria, contatando alguns professores e câmaras de graduação. Por fim, concluiu “A reitoria tem a ideia de discutir a formação da comissão, mas ainda é um projeto incipiente, pois o assunto ainda é muito polêmico e não há consenso”. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 218).

O representante do IFRJ confirmou a informação anteriormente fornecida por meio de ofício, no sentido de que somente foi adotada comissão de heteroidentificação para concursos públicos, não sabendo explicar o motivo do avanço não contemplar o acesso ao ensino superior. Ademais, entende que deva ser uma comissão mista, com colegas envolvidos no movimento negro, embora sinta falta de respaldo legal, pois sofrem questionamento de diversos colegas. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 219).

Igualmente, a UFRRJ informou somente adotar comissão de verificação fenotípica em concursos públicos, acrescentando que estavam sendo feitas reuniões para estabelecimento no acesso à graduação. Outrossim, foi pontuada a distinção no posicionamento entre os pró-reitores, inclusive entre os que aguardam posicionamento do MEC, de modo que o segundo representante reforçou a necessidade de uma portaria normativa do Ministério da Educação

para dar respaldo. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 219).

Apesar de devidamente intimado, o Reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro não compareceu, bem como não foi enviado qualquer representante da instituição.

A UFF, pioneira na implementação das comissões de heteroidentificação no contexto da lei 12.711/2012, informou que a primeira avaliação, em 2017.1, foi feita após a pré-matrícula, gerando alguns problemas, pois os avaliados já eram alunos, de forma que puderam recorrer e foram avaliados por segunda comissão. Posteriormente, já em 2017.2, a aferição ocorreu antes da pré-matrícula. A representante compartilhou alguns aspectos práticos e dados da atuação da comissão:

Foram 1.274 alunos declarados pretos, pardos e indígenas. Foram feitas 6 chamadas, não só nas sedes como nas unidades do interior, o que demanda recursos. Destes, foram indeferidos 203. Dos indeferidos, 188 recorreram e, destes, foi mantido o indeferimento de 162. Resultou o percentual em torno de 14% de alunos cujo ingresso mediante cota foi indeferido. A comissão foi feita de forma diversa em cor, gênero, e cargo. Não foi necessariamente paritária, em razão de dificuldades práticas. O candidato respondia por que se considerava negro e se já tinha sofrido preconceito. A comissão lia os formulários e perguntava se o candidato tinha algo a mais a dizer, sem que a comissão respondesse qualquer coisa no momento. Entendeu-se que a comissão deliberaria por unanimidade, sem votação. Há subjetividade, mas esta é compartilhada. A comissão é capaz de dizer se a pessoa pode ou não ter passado por situações de racismo. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 220).

Ademais, ao passo que a primeira representante ressaltou a necessidade de um debate social para compreensão dos beneficiários, ilustrou o segundo representante a dificuldade na identificação do pardo e a distorção de justificativas apresentadas:

Há um público que se autodeclara baseado na classificação do Estado de que os negros são pretos e pardos. A categoria dos pardos é polissêmica e contempla pessoas nas mais variadas situações. Apesar do número significativo de candidatos indeferidos, além da ancestralidade, também se aludiu a locais de moradia (bairros afastados, no interior), situações de ruralidade, socioeconômicas, configuração familiar (mães solteiras). (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 220).

Houve, ao fim, participação dos coletivos negros da UFF, UniRio e UERJ, que contribuíram para o debate acerca das comissões, bem como destacaram algumas dificuldades vivenciadas pelos negros no ambiente acadêmico, como ausência de recursos e matérias acerca da temática. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 221/222).

No que tange ao debate central da audiência pública, o Coletivo de Estudantes Negros da UFF defendeu a efetivação da comissão, ressaltando a necessidade de alguma orientação ou recomendação para que houvesse regulação pelas universidades:

O coletivo de estudantes denunciou diversas fraudes, mas têm medo. Cada lugar vai ter uma necessidade diversa, mas as comissões devem ter uma estrutura similar, uniforme, que se replique em todas as universidades. A comissão deve ter número ímpar. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 222).

O próprio Ministério Público Federal, durante a realização da audiência pública, informou que poderia contribuir para a fundamentação jurídica, através de uma Recomendação, por exemplo. Segundo o Procurador da República:

Muitos dos reitores não têm formação jurídica ou, até mesmo por orientação das respectivas procuradorias, adotam a interpretação literal da norma, mas é possível construir outras opções, até mesmo aplicar por analogia a orientação normativa do MPOG. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 221).

E assim procedeu a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. Finalizada a audiência pública, em um cenário de aumento do número de notícias de fraudes no acesso às ações afirmativas raciais e, por outro lado, de restrita adoção do controle da autodeclaração pelas instituições federais de ensino superior no Rio de Janeiro (até então somente adotado pela UFF no contexto da lei 12.711/2012), em decorrência, principalmente, da ausência de orientação integrada acerca das controvérsias jurídicas, o MPF expediu Recomendação a todas universidades federais no Rio de Janeiro, a fim de que fosse adotada verificação da autodeclaração étnico-racial de candidatos aos cursos de nível superior.

### **3.3 Recomendação PRDC-RJ nº 01/2018**

Primeiramente, o texto do documento buscou abordar a legitimidade das ações afirmativas raciais, valendo-se, para tanto, de tópicos acerca da constitucionalidade e da convencionalidade da política estabelecida na lei 12.711/2012.

Argumentando sobre superação da noção puramente formal do princípio da igualdade, destacou-se a compatibilidade de ações afirmativas com a concepção material do referido princípio. Conforme trecho do documento:

Sob essa perspectiva, ante a necessidade de instrumentos de promoção de igualdade social e jurídica, o princípio da igualdade sofre uma ressignificação. Assim, uma vez reconhecidas as desigualdades concretas existentes na sociedade, o princípio da igualdade, compreendido em sua dimensão substancial, visa promover uma atuação estatal mais intervencionista, ou seja, exige a adoção de medidas que tenham por finalidade a ampliação de oportunidades e condições de vida de minorias sociais, para consagrar um tratamento dessemelhante àqueles que, por razões históricas e sociais, se encontram em situações desiguais. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 231).

E, ilustrando o objeto da Recomendação, acerca das cotas raciais, assim complementou-se:

No que tange à reserva de cotas instituídas pela Lei n. 12.711/2012, estas se justificam na medida em que a desigualdade racial no Brasil tem raízes históricas e vem resistido à passagem do tempo, e até mesmo ao processo de modernização das instituições nacionais e do sistema produtivo do país. Ainda nos dias de hoje a população afrodescendente é a maior atingida pela violência, pelo desemprego e falta de representatividade política. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 231).

Ainda no contexto da constitucionalidade da reserva de vagas para candidatos pretos e pardos, o Ministério Público Federal expôs as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41.<sup>10</sup>

A ADC versou sobre a lei 12.990/2014, a qual estabelece a reserva aos negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, direta e indireta.

A despeito da diferença temática, destacou o MPF que os fundamentos para declaração da constitucionalidade foram semelhantes aos da ADPF 186, em especial a ideia que consagra a igualdade material, ao impulsionar a ocupação de cargos públicos por negros e negras, visando à superação de desigualdades raciais. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 233).

Para além disso, foi ressaltada a tese da possibilidade de adoção de critérios de heteroidentificação. Anteriormente abordada em alguns votos na ocasião da ADPF 186, a hipótese do controle de fraudes foi prevista expressamente na ementa do julgamento da ADC

---

<sup>10</sup> Esta decisão, diferente da primeira, já abordada em tópico anterior, foi posterior à implementação da lei 12.771/2012 e com ela não se confunde.

41, cujo trecho foi mencionado pela Procuradoria da República:

É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 234).

Em seguida, após análise dos aspectos constitucionais, mas ainda acerca da legitimidade, o Ministério Público Federal pontuou algumas normas internacionais. Em síntese, defendeu a compatibilidade da política pública prevista na lei 12.711/2012 com Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Declaração de Durban, Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e Protocolo de São Salvador. Ao passo que expôs alguns artigos dos referidos normativos, o MPF ressaltou, em especial, acerca da mencionada Convenção Interamericana, que “Medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de dar efetividade à isonomia material não constituem discriminação racial” (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 234).

Superada a abordagem sobre constitucionalidade e legitimidade, foi demonstrada fundamentação jurídica sobre os critérios de aferição da veracidade da autodeclaração, o que não afastou o reconhecimento da legitimidade e viabilidade desta:

A escolha do legislador não foi arbitrária. O conceito de “raça” não encontra amparo na biologia e a prática do racismo, juntamente com seus mecanismos de exclusão, são socialmente e historicamente construídos. Através do critério da autodeclaração prestigia-se a imagem que o indivíduo faz de si mesmo e evita-se identificações externas, presas a estereótipos e preconceitos. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 238).

Por outro lado, considerando a constante ocorrência de fraudes, manifestou-se o MPF pela presunção relativa da autodeclaração:

Outrossim, interpretação da Lei n. 12.711/2012 deve ser realizada à luz de seu objetivo central – a redução das desigualdades e implementação de isonomia substancial. Ocorre que a única interpretação condizente com tal raciocínio é aquela que entende a autodeclaração como requisito essencial e imprescindível à fruição do direito às cotas raciais, sem que esta autodeclaração se revista de insindicabilidade. Ao contrário, a adoção de algum grau de sindicabilidade da veracidade das autodeclarações impede que intenção do legislador seja completamente subvertida. Ou seja, a adoção de mecanismos de aferição do direito às cotas é capaz de desestimular que pessoas brancas se autodeclarem negras ou pardas para acessar o

ensino público superior, aumentando a já imensa diferença racial educacional. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 239).

Adentrando na possibilidade de adoção das comissões de heteroidentificação, o Ministério Público Federal reforçou a autonomia universitária para tanto, em que pese o debate feito em sede de audiência pública sobre a ausência de regulamentação pelo Ministério da Educação. Nos termos da Recomendação:

Destarte, ao passo em que é possível afirmar que as universidades devem adotar mecanismo prévios de aferição da veracidade das autodeclarações para os fins da Lei n. 12.711/12, a forma do exercício de tal controle é matéria inserida na esfera da autonomia universitária e deve ser definida por cada instituição de ensino, sem que seja necessário para tal aguardar qualquer definição do Ministério da Educação. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, página 240).

Ademais, foram feitas algumas ressalvas para coibir eventuais arbítrios. Os Procuradores da República responsáveis defenderam que o procedimento de heteroidentificação deve estar previamente previsto em edital, a fim de oportunizar o contraditório e ampla defesa. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 240).

Além disso, quanto a aspectos práticos da comissão, o MPF orientou:

Nesta hipótese, uma composição heterogênea da banca – em termos étnicos-raciais, de gênero, naturalidade e idade – com membros do corpo docente, discente e de servidores da instituição, seria eficaz para reduzir ao máximo heteroidentificações contaminadas por estereótipos ou preconceitos. Por outro lado, a exigência de unanimidade da banca para que seja negado a um candidato o direito a concorrer a uma das vagas reservadas é uma forma de prestigiar ao máximo as autodeclarações, de modo que somente deixará de ser válida aquela autoidentificação que não guardar qualquer congruência com a realidade. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, página 240).

Por fim, em sua argumentação, o Parquet apontou ser possível a aplicação por analogia da Orientação Normativa n. 03/2016 MPOG, tendo em vista que a diferença seria a referida norma versar sobre acesso a cargos públicos (lei 12.990/2014) e não cursos de nível

superior (lei 12.711/2012), não havendo, entretanto, mudança na forma de analisar o direito. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, página 240).

Ressaltou o MPF somente ser inaplicável a possibilidade de eliminação do candidato, pois não haveria tal previsão na lei 12.711/2012, de modo que a competência da comissão seria somente identificar o candidato apto a ingressar em vaga reservada ou a integrar a lista

de ampla concorrência (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 241).

Para o Ministério Público, as demais previsões seriam plenamente aplicáveis, entre as quais a aferição com base no critério fenotípico e na presença obrigatória do candidato, eis que imagens poderiam distorcer a realidade, em consonância com argumento destacado pelo próprio MPF, ao comentar a distinção entre preconceito racial de marca e preconceito racial de origem:

Isso significa dizer que aqui a aparência física, os gestos e o sotaque, e não a ascendência, são os elementos estigmatizantes utilizados pela sociedade como mecanismos de exclusão do indivíduo. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 232).

Após a exposição dos fundamentos acima, em sua conclusão, o Ministério Público Federal recomendou:

- a) que seja adotado controle prévio de aferição dos requisitos para o ingresso ao ensino superior por meio das cotas raciais reservadas previstas na Lei n. 12.711/12, com possibilidade de recurso administrativo, previsão no edital do certame que detalhe por que forma ocorrerá tal aferição, e adoção prioritária do critério do fenótipo;
- b) que, na eventualidade da universidade, no uso de sua autonomia consagrada no art. 207 da Constituição da República, optar por utilizar uma banca verificadora como mecanismo de controle para aferição do direito previsto na Lei n. 12.711/12, que priorize o contato presencial com o candidato, bem como uma composição mista de seus membros, em termos étnicos-raciais, de gênero, naturalidade e idade – com representantes do corpo docente, discente e de servidores da instituição, sendo também desejável que a autodeclaração somente seja rejeitada por unanimidade dos membros da comissão. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 241).

Considerada a relevância dos debates promovidos durante a tramitação do Inquérito Civil e da conclusão obtida pelo Ministério Público Federal, o seguinte capítulo terá como foco analisar a adoção dos termos da Recomendação acima pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

#### **4. A IMPLEMENTAÇÃO DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO PELA UFRJ**

O presente capítulo irá analisar como se deu o processo de implementação das comissões de heteroidentificação para acesso aos cursos de nível superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Inicialmente, será analisado o contexto pós-Recomendação do Ministério Público Federal, a fim de se verificar as medidas adotadas imediatamente. Na sequência, será abordada a adoção da verificação das autodeclarações, a partir das regras previstas em edital. Durante o capítulo, será ainda demonstrada a visão interna do procedimento, a partir de entrevistas com servidores e alunos da Instituição.

##### **4.1 Contexto pós-recomendação PRDC-RJ n° 01/2018**

A Recomendação do Ministério Público Federal, para que fosse implementada comissão de heteroidentificação pela UFRJ, foi expedida através de ofício ao Reitor, datado de 02 de março de 2018 (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 240).

Em resposta ao ofício, a Universidade Federal do Rio de Janeiro informou que a criação de uma comissão no âmbito dos cursos de graduação estava sendo analisada e discutida pela Administração Central (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 314/315).

Na iminência do SISU 2018/2, o MPF requereu informações atualizadas e, em resposta, a Universidade Federal do Rio de Janeiro comunicou que passou a exigir dos candidatos a vagas reservadas a pretos e pardos, a partir do ingresso no segundo semestre de 2018, uma declaração, de próprio punho, justificando porque se considera Preto, Pardo ou Índio. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 339).

De acordo com edital, como documentação adicional obrigatória para candidatos às modalidades com vagas reservadas para autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, foi exigido:

Termo Declaratório de COR/RAÇA, preenchidos na plataforma online da UFRJ no ato da pré-matrícula ou no ato do cadastramento de informações complementares, que complementem a documentação comprobatória das situações específicas discriminadas no artigo 6º e seus incisos do presente edital. (Edital nº 710 de 09 de novembro de 2017).

Vê-se, então, que a autodeclaração permaneceu como único requisito, havendo apenas mudança no que tange à exigência de uma fundamentação, que acabou, de qualquer maneira, por afastar o aspecto fenotípico do processo seletivo subsequente à Recomendação do MPF.

Por outro lado, considerando as diversas denúncias de fraudes no acesso aos cursos à graduação<sup>11</sup>, a UFRJ optou por submeter, em 2019, os alunos denunciados à comissão de heteroidentificação, nos termos das Portarias n° 5.597 de 12 de junho de 2019 e n° 8.241, de 12 de agosto de 2019.

Nesse sentido, foi informado ao Ministério Público Federal, por meio de ofício, que, no que tange às 240 denúncias:

Nesses processos, aproximadamente 190 alunos foram submetidos à heteroidentificação; destes, a Comissão considerou que somente cerca de 90 alunos fazem jus às cotas definidas nos artigos 3° e 5° da Lei n° 12.711/2012. Entre os demais há os alunos que não foram considerados aptos às cotas e/ou que cancelaram voluntariamente a matrícula, ou ainda que não se apresentaram à Comissão por já terem concluído o curso ou por estarem ausentes do país. (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 493).

Ademais, esclareceu-se que a comissão de apuração é composta exclusivamente por servidores da UFRJ, entre técnicos administrativos e professores, e, acerca do processo administrativo:

Recebida a denúncia, é aberto processo administrativo.

Os alunos são convocados pelo sistema oficial de comunicação da UFRJ com os alunos, o SIGA, para comparecer na Secretaria Acadêmica. Na Secretaria Acadêmica, o aluno é citado, é dado acesso aos autos e informado da data do procedimento de heteroidentificação.

O procedimento administrativo de apuração é composto pelo procedimento de heteroidentificação inicial, o procedimento de heteroidentificação recursal, para os alunos considerados inaptos no primeiro procedimento, prazo para defesa escrita, expedição de relatório final, manifestação final do aluno e envio para órgãos colegiados para adoção da medida (Inquérito Civil 1.30.001.003068/2013-79, p. 494/495).

Ocorre que, embora a atuação acima esteja em consonância com a Recomendação expedida pelo Parquet Federal, seu campo se limitava aos denunciados, de modo que o ingresso inicial, para fins de matrícula, permanecia sem controle.

---

<sup>11</sup> Dal Piva, Juliana; Vidon, Filipe. UFRJ investiga 230 denúncias de fraudes nas cotas. Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/educacao/ufrj-investiga-230-denuncias-de-fraude-nas-cotas-rv1-1-24020637.html>

Desse modo, o controle a posteriori, para além de ser restrito às denúncias, era limitado por circunstâncias de caso concreto. Conforme se verifica nas informações acima prestadas, a conclusão do curso, por exemplo, foi um fator que impediu o controle da verificação da autodeclaração.

Para além disso, quando da verificação da ocorrência de fraudes, em se tratando de denunciados já alunos, cujo processo de seleção havia sido encerrado, as vagas reservadas não puderam ser reaproveitadas, entre outras consequências geradas pela demora na implementação do controle prévio das autodeclarações.

Quanto ao aspecto temporal, inclusive, concordaram os entrevistados abaixo, entre os quais uma docente (S.B.), um aluno (S.S) e uma técnica-administrativa (L.L), todos estes atuantes em comissões de heteroidentificação da UFRJ e relacionados à temática racial.

Questionada se houve demora na implementação, a servidora S.B respondeu: “Com certeza, eu acho que demorou muito. O ideal seria que tivesse acontecido em um tempo razoável muito antes”(S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

Em trecho de entrevista com L.L, esta assim corroborou: “É também verdade que a UFRJ foi a última a fazer qualquer coisa” (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

As possíveis explicações, a partir de respostas dos entrevistados, evidenciam mais as problemáticas internas da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em seu processo de adoção das comissões de heteroidentificação, do que questões externas anteriormente levantadas, como a falta de regulamentação pelo Ministério da Educação.

L.L explicou, em síntese, como se deu a implementação das comissões pela UFRJ em cursos de nível superior:

Após a implementação da comissão para concursos públicos, as discussões resultaram na criação da Câmara de Políticas Raciais dentro da PR4. A ideia dessa câmara era pensar questões acerca das desigualdades das políticas que envolviam a questão racial, políticas do trabalho, do setor de pessoal. É uma política de heteroidentificação que gerou uma câmara de políticas raciais, que ajudou a construir a comissão de heteroidentificação para alunos. E nesse momento

os alunos entraram. (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

Quanto a estes, ao passo que mencionou a criação de comissão dos coletivos negros para diálogo direto com as Pró-Reitorias, ainda afirmou a entrevistada: “Com a provocação dos alunos, teve mais comissões de denúncias e começou se construir a comissão de heteroidentificação para os alunos vindos de vestibulares” (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

S.S., aluno da UFRJ, reforçou a participação do coletivo de alunos da instituição no processo de consolidação da heteroidentificação para candidatos aos cursos de graduação:

Isso aconteceu por meio de muita luta do coletivo. E foi um projeto que já vinha há bastante tempo da câmara de cotas raciais. A comissão de heteroidentificação é formada a partir da câmara de cotas raciais da UFRJ. Ela é responsável por toda essa questão de apurar se está tendo fraude, fazer a investigação dos candidatos. Então esse trabalho interno já era feito pela câmara, mas não havia nenhum trabalho de prevenção para que não houvesse fraudes. E aí sim, por meio de um estudo de casos feito pela administração, de saber como seria a melhor forma de implementar e comparar com outras universidades, foi montada a comissão de heteroidentificação em 2020 pela primeira vez. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Percebe-se que a heteroidentificação hoje estabelecida foi fruto de um longo processo de compreensão da necessidade de controle de fraudes, muito influenciado pela atuação administrativa já consolidada no âmbito dos concursos públicos, bem como pela participação do corpo docente e discente relacionado à temática racial, especialmente os coletivos negros.

O processo de implementação também demonstra a profundidade do debate na esfera administrativa. Em suas falas, L.L esclareceu que todas as possibilidades de questionamentos por parte dos candidatos foram alvo de debates, tais como a existência de uma comissão mista e possibilidade de suspeição de avaliadores, ou seja, pessoas que poderiam ter alguma relação com o candidato a ser aferido, de modo que envolveu um amplo debate que resultou na capacitação dos participantes e consolidação do procedimento.

S.B., nesse contexto, explicitou a existência de curso específico para a finalidade da heteroidentificação: “Teve um curso e depois teve tipo um recall, uma atualização em que participaram palestrantes convidados do Ministério Público, com experiências da FIOCRUZ,

de outros locais, da UnB” (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

No mesmo sentido destacou S.S: “Anteriormente a gente faz um curso, a gente se prepara bastante, por meio de 3/4 meses com pessoas super capacitadas na área” (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Entretanto, o comprometimento acima destacado não impediu a já reconhecida demora na implementação das comissões de heteroidentificação em cursos para acesso à graduação. Para S.B., as explicações incluem uma série de fatores, dentre os quais a questão logística e política. Segundo a entrevistada, a ampla estrutura da UFRJ, envolvendo diversos setores administrativos, foi determinante na complexidade da definição de um processo único que encaixasse de modo adequado e justo todos componentes.

Por outro lado, também ressaltou uma resistência interna: “Houve receio por parte não só dos docentes de virar um tribunal racial. Houve uma reflexão bem grande para que aceitasse a fraude” (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

L.L explicitou mais ainda as circunstâncias, assim complementando:

Naquela gestão, apesar de ser uma coisa que a PR4 impulsionava, o Pró-Reitor de Graduação dizia que aquela gestão da PR1, da Pró-Reitoria de Graduação, não achava isso importante. Achava questionador e chegou a dizer que poderia ser um tribunal racial.

(...)

O encaminhamento da Recomendação do Ministério Público foi feito pelo Pró-Reitor de Pessoal e não pelo Pró-Reitor de Graduação. (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

A partir das falas acima, resta evidente uma inércia administrativa motivada por divergências internas e questões políticas da Administração à época, o que terminou por conduzir a consequências extremamente prejudiciais às cotas raciais universitárias, cujo maior exemplo é a ocorrência de fraudes.

S.S ilustrou a fragilidade do contexto anterior às comissões de heteroidentificação:

Antes da implementação, os alunos para entrar em qualquer curso não precisavam passar por qualquer comissão, justamente por não haver. Isso fazia com que diversos

alunos acabassem fraudando as cotas. Tinta total liberdade para poder colocar seu nome e participar dessa cota, concorrer a essas vagas e entrar. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Acerca da grande quantidade de fraudes também se manifestou S.B:

Concordo, porque isso foi constatado pela própria comissão. Entre as pessoas denunciadas que participaram do processo de heteroidentificação na questão das fraudes, uma quantidade enorme que claramente não tinha direito à cota. Então se você imaginar um tempo pregresso deve ter ocorrido bastante fraude. (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

Sobre a referida comissão que atuou nos casos de denúncias sobre alunos já matriculados, acrescentou a entrevistada L.L que as maiores fraudes foram identificadas nos cursos de Medicina, Direito e Odontologia, justamente aqueles com índices de maior subrepresentatividade da população negra, conforme exposto no primeiro capítulo do presente trabalho<sup>12</sup>. Nas entrevistas contidas na reportagem em referência, mencionou-se como possível motivo, além do histórico socioeconômico da população preta e parda, a inexistência de fiscalização da autodeclaração.

Portanto, o ingresso de alunos que não fazem jus ao benefício das vagas reservadas a pretos e pardos comprometeu, em um primeiro momento, a eficácia das ações afirmativas raciais, sem excluir, por outro lado, demais consequências sociais.

Destacou a entrevistada S.B. que

Eticamente é desastroso, se pensar que um futuro profissional, seja ele de qualquer curso, começar sua carreira baseada em fraude. A outra consequência é um olhar social. Essas cotas não caíram do céu, foi uma luta enorme do coletivo negro para que ela existisse. Lamento o olhar interno que demorou tanto tempo. (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

Diante da necessidade do controle prévio da autodeclaração, exposta pela quantidade de alunos não pertencentes aos grupos de pretos e pardos identificados na heteroidentificação retroativa (estudantes já matriculados que ingressaram em processo anterior somente pela autodeclaração), a Universidade Federal do Rio de Janeiro se mobilizou para previsão do referido procedimento, conforme se analisa abaixo.

---

<sup>12</sup> 12 Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/negros-em-cursos-como-medicina-direito-sentem-se-ainda-mais-minoria-24089787>

## 4.2 Atuação da comissão a partir de 2020

No ano de 2020, após a adoção da aferição de autodeclarações em processos administrativos gerados por denúncias de fraudes, a Universidade Federal do Rio de Janeiro previu, pela primeira vez, a existência de procedimento de heteroidentificação para acesso aos cursos de nível superior, na modalidade de vagas reservadas a autodeclarados pretos e pardos.

Conforme consta do Edital nº 766/2019:

§ 16. Os candidatos que se autodeclararem pretos ou pardos (modalidades 1, 2, 5 e 6 do quadro de vagas) serão submetidos a procedimento de heteroidentificação a ser realizado por comissão específica, presidida pela Pró-Reitora de Graduação, que ratificará ou não o termo declaratório referido no parágrafo anterior.

§ 17. Os candidatos que não realizarem a heteroidentificação em data, horário e local determinados terão suas matrículas canceladas, não havendo reagendamento do procedimento. (Edital nº 766 de 01 de novembro de 2019, página 9).

A referida norma abrangia o processo seletivo SISU 2020.1, referente ao primeiro semestre, e não houve, no Edital, maiores informações acerca do procedimento a ser adotado. A regulamentação só veio a ser publicada e, conseqüentemente, a ser conhecida pelos candidatos, por meio do Edital nº 36/2020, de 05 de fevereiro de 2020, época em que já havia sido iniciada a fase de matrícula.

O Edital trouxe, inicialmente, normas sobre a composição das comissões, prevendo a participação de membros do corpo docente, membros entre os técnico-administrativos e membros do corpo discente da UFRJ, que se dividiriam em subcomissões de 5 (cinco) membros, respeitada a diversidade e distribuição por categoria. Ademais, estabeleceu-se que as comissões deliberariam e decidiriam pela unanimidade dos seus membros, sendo vedada a deliberação na presença dos candidatos.

No que tange ao critério adotado, ao passo que esclareceu consistir o procedimento em uma entrevista simples na qual o candidato apresenta as razões que o levam a se declarar como pessoa preta ou parda, assim dispôs o Edital Regulamentar:

Art. 9º. A Comissão de Heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato. § 1º. Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação. § 2º. Não serão considerados, para os fins do caput deste artigo, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente

apresentados, inclusive imagem e certidões referentes à confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em outros concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais. (Edital nº 36/2020, de 05 de fevereiro de 2020).

O candidato cuja autodeclaração não fosse confirmada seria eliminado, ainda que possuísse nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé. Do mesmo modo, não poderiam matricular-se candidatos faltosos ou que recusassem a filmagem do procedimento. Por fim, foi prevista a possibilidade de recurso aos candidatos não aptos, que seriam avaliados por outra comissão, com 5 (cinco) integrantes distintos da primeira.

Quase a totalidade das normas acima foi repetida nos seguintes processos seletivos de ingressos em vagas de cursos do ensino superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Entre as mudanças, destacam-se apenas a alteração da comissão inicial de heteroidentificação para 3 (três) membros cada (a partir do Edital nº 314, de 26 de agosto de 2020), mantido o número de 5 (cinco) membros da comissão recursal, bem como a possibilidade de dispensa do procedimento, em caso de aprovação em heteroidentificação anterior, realizada por Comissão instituída pela PR-1/UFRJ para atuação em Concurso de Acesso aos Cursos de Graduação da UFRJ.

As regras adotadas, inclusive, muito se compatibilizam com a Recomendação anteriormente expedida pelo Ministério Público Federal, em especial acerca de: possibilidade de recurso; previsão em edital; adoção prioritária do critério do fenótipo; entrevista presencial; comissão mista dos membros e rejeição por unanimidade.

Acerca da atuação prática, para além das normas previstas em Edital, S.B. esclarece, sobre o trabalho da comissão, que “A função é fazer a análise e aferir de certa maneira se aquele candidato corresponde à sua autodeclaração” (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

No mesmo sentido, S.S. afirma que

O trabalho que nós temos é poder impedir que pessoas que não correspondam, que não tenham direito à cota, passem para a UFRJ em seus respectivos cursos por meio destas. Nosso trabalho é poder garantir que as cotas sejam utilizadas apenas pelas

pessoas que realmente têm direito. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

De maneira mais ampla, L.L definiu o trabalho da comissão da seguinte forma:

O trabalho da comissão é primeiro não permitir que aconteçam fraudes, que era o que estava acontecendo. A outra coisa é apresentar para as pessoas/candidatos porque a lei de cotas existe e o que é esse trabalho, que é um trabalho especificamente na heteroidentificação de não ver o histórico das pessoas e sim apenas os traços. (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

Nesse sentido, para a entrevistada, seria também um objetivo indireto ter uma discussão sobre a temática racial dentro da instituição que vai fazer a avaliação, o que, em suas palavras, ajudaria não só os candidatos, mas a própria gestão da instituição e quem integra a comissão a entender o seu papel.

A importância do porquê de o candidato entender os motivos do procedimento é, inclusive, entendimento adotado administrativamente, conforme pontuaram os outros entrevistados. S.B informou que “antes da pandemia, antes de os candidatos passarem pelas comissões, eles recebiam uma palestra sobre o porquê de eles estarem ali, como seria o processo. Muita gente acabava ali mesmo saindo e percebendo que não era justo estar ali” (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

S.S. também se manifestou pela importância do debate anterior à heteroidentificação em si:

A única coisa que mudaria, mas depois me informaram que já acontecia antes e só foi parado por conta da pandemia, é fazer uma reunião com os candidatos antes da heteroidentificação e esclarecer alguns pontos e tirar algumas dúvidas. Por mais que esteja no edital, muitos candidatos chegam com dúvidas. Isso pouparia o nosso trabalho de heteroidentificar os candidatos que não fazem jus e pouparia os próprios candidatos.

Inclusive me falaram que era bem eficiente, porque alguns deles nesse mesmo momento decidiam sair e não participar da heteroidentificação. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Percebe-se, a partir das falas acima, uma atividade administrativa voltada também para um processo de reflexão e conscientização daqueles candidatos que se autodeclararam pretos e pardos, a fim de melhor compreenderem os objetivos e justificativas da política pública implementada pela lei 12.711/2012.

Tal procedimento se mostra ainda mais importante considerando que alguns candidatos justificavam suas autodeclarações, conforme destacaram os entrevistados, com base em locais de moradia ou existência de parentes de fenótipo preto ou pardo, por exemplo.

Desse modo, para além de candidatos com intuito de fraudar a política de ações afirmativas raciais, não se pode excluir aquela parcela que realmente não compreende a finalidade da política pública implementada e, conseqüentemente, seus reais beneficiários. É o que leva S.S. a afirmar que:

Nós não consideramos fraudador aquele que não conseguiu passar por meio da cota e nem todo aquele que passou [sem heteroidentificação, em casos de denúncia] é fraudador. Para considerar fraudador, existem algumas características específicas. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Segundo S.S, considera-se fraude quando perceptível a intenção de burlar o procedimento, como o uso de maquiagens para alterar o tom de pele, nos casos de aferição prévia. Acerca das aferições retroativas (alunos matriculados), seria considerada quando da ausência de qualquer justificativa para autodeclaração, até mesmo de ascendentes pretos ou pardos.

Outrossim, de qualquer maneira, seja por má-fé ou incompreensão dos objetivos da lei 12.711/2012, a ausência de controle permitiria, assim como permitiu, que candidatos não pertencentes ao grupo de pretos e pardos ingressassem em vagas a estes reservadas. Nesse contexto, acerca da avaliação dos beneficiários pela comissão de heteroidentificação, S.S afirmou que

Nossa análise é feita puramente por critérios fenotípicos, aquilo que a gente está vendo na hora em relação à pessoa em si. Não adianta um candidato branco que não apresenta traços negróides dizer que é negro porque seu bisavô era negro. Esse candidato não passa por problemas sociais que pessoas negras passam. Ele não tem essa dificuldade de acesso, então essa pessoa não tem direito. Critérios fenotípicos seriam cabelo, lábios, largura do nariz, falange e diversos outros. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

L.L, na mesma lógica, assim respondeu:

A avaliação tem que ser fenotípica, por traços das pessoas. Então não cabe documento. Muitas vezes dentro das discussões sobre as desigualdades algumas pessoas perceberam que nas suas famílias havia negros e decidiram se autodeclarar negras, só que elas mantêm os traços brancos e se autodeclararam por uma questão política. O problema é que a política não necessariamente se repete na vida cotidiana

e tendo traços brancos você vai continuar com privilégios. A declaração em si não vale por causa das fraudes, então isso não conta. O que vale é o que a gente vê. (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

Com base nas declarações acima, destacando também os outros entrevistados os critérios mencionados por S.S (a cor de pele, cabelo, nariz, boca, feições gerais, corpo), nota-se um controle administrativo em consonância com o tipo de racismo predominante no Brasil, qual seja aquele resultante do preconceito de marca, em que as características físicas dos indivíduos surgem como as principais razões para a discriminação da população preta e parda.

L.L ilustrou essa questão ao expor seu modo de pensar para se chegar a uma conclusão:

Uma das questões que me ajuda decidir é pensar: Essa pessoa ia ser revistada por policial no ônibus ou na rua? Essa pessoa iria ser indicada pelo porteiro para ir no elevador de serviço? Essa pessoa seria preterida a um cargo de chefia por algumas dessas razões? (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

Ainda que, naturalmente, a concepção acima seja marcada por um subjetivismo, pois a partir da mesma premissa outros membros podem chegar a entendimentos diferentes, o procedimento de deliberação exposto pelos entrevistados evidencia um verdadeiro processo de debate para se chegar a determinado resultado. Nas palavras de L.L:

A gente conversa até ter uma posição que concordamos. Você pode chamar de consenso ou unanimidade, porque se todo mundo concorda no final vira unânime. Um consenso é uma unanimidade, a premissa pode não ter sido de uma concordância com todo mundo, mas no final a conclusão é. O que a gente discute são todas as possibilidades. Inclusive se o tom de pele foi dissimulado por maquiagem ou tomar sol. A gente faz uma discussão coletiva até avaliarmos que há uma concordância coletiva sobre aquele posicionamento. (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

S.S. também expôs a dinâmica deliberatória: "há uma discussão entre a gente, uma conversa e a gente tenta chegar em um consenso. Quando há dúvida a gente consulta a gravação e pode ver se realmente é apto ou inapto" (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

Destacando demais aspectos práticos, a entrevistada S.B acrescenta:

Tem vários caminhos. A primeira é a autodeclaração do candidato. Quando o candidato entra, um dos membros da banca lê um texto de apresentação. O candidato lê o termo de autodeclaração, olhando para a câmera. Há também a

possibilidade de ler uma autodeclaração de próprio punho que preenche anteriormente, não pode trazer texto ou começar a falar. É também solicitado o documento de identificação com foto, em que dá para reconhecer o fenótipo. O fenótipo é basicamente boca, nariz, a parte de trás da cabeça, o corpo, a estrutura física. Vamos olhando alguns detalhes até mais de minúcias que vamos pegando com o tempo. Após o candidato sair, há uma confabulação para decidir se está apto ou não. (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

A partir das falas acima, identifica-se que não há necessariamente uma unanimidade no sentido de cada membro votar individualmente e depois se apurarem os votos, rejeitando-se somente em caso de todos entenderem pela inaptidão. O que ocorre é uma construção de um entendimento único a partir de uma troca de percepções.

Além disso, ressaltou-se também a atenção a uma composição mista da banca avaliadora, bem como a possibilidade de uma segunda avaliação por uma comissão recursal, em adequação ao disposto em Edital. Conforme pontuou S.S:

A gente tem o cuidado de toda comissão ter uma pessoa parda, uma pessoa preta retinta e uma pessoa branca. Pode acontecer de um dia faltar uma pessoa parda, mas é um cuidado da comissão de sempre ter pelo menos uma pessoa branca. Isso para o candidato não achar que houve alguma injustiça ou algo do tipo. A comissão recursal é formada por 5 membros da comissão e todos eles são diferentes da primeira comissão. Justamente para poder sermos honestos, sermos justos e não gerar no candidato sentimento de a mesma pessoa estar ali para reprová-lo. A gente tem o cuidado de em vez de 3 colocar 5 para poder garantir que a decisão seja mais precisa possível e mais próxima da realidade possível. (S.S em entrevista concedida ao autor de forma remota em 02/02/2022).

S.B. acrescenta que, quando possível, também se busca uma composição mais heterogênea no que tange à idade e pessoas de diferentes estados, além de gênero e profissão, de modo que a comissão de aferição inicial é composta por 3 (três) membros, geralmente um discente, um docente e um técnico administrativo.

A busca por uma comissão mista reflete questões mencionadas pelos próprios entrevistados. L.L salientou que uma pessoa pode ser identificada por fenótipos diferentes em determinadas circunstâncias, a depender do local em que está ou pessoas com quem se anda, exemplifica.

S.B. também pontuou a possível diferença de entendimento a depender do contexto: “Tem pessoas que vêm de outros Estados e que lá são considerados pardos ou negros e aqui

no Rio não são. Isso a gente sabe também” (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

De todo modo, em que pese possíveis distinções de interpretação entre bancas até de um mesmo Estado e a complexidade da identificação racial a partir da conjugação da autodeclaração com o olhar social, expresso pela análise de terceiros, a preocupação na adoção de uma comissão mista reflete a busca por um procedimento sem arbitrariedades e não restrito à determinada parcela da sociedade.

Por fim, a eficácia do procedimento também foi pontuada pelos entrevistados. L.L afirmou: “É verdade que hoje o número de pessoas que são recusadas é menor do que no início. Porque no início as pessoas achavam que iriam entrar e não ter problema nenhum.” (L.L em entrevista concedida ao autor de forma remota em 28/01/2022).

Idêntica percepção foi exposta por S.B:

Desde a primeira aferição, até as sucessivas, a quantidade de casos que nos deixam com dúvidas tem caído muito. Agora tem sido até mais tranquilo fazer a aferição, porque são poucos os casos que dão margem à dúvida, como ocorria nas primeiras. Logo a primeira aferição foi difícil. A partir daí, os próprios candidatos hoje, aqueles que talvez pensassem em fraudar, acho que já tem pensado 2/3 vezes na hora de optar e passar pela UFRJ, porque sabem que vão passar pela comissão. (S.B em entrevista concedida ao autor de forma remota em 27/01/2022).

Com isso, além da finalidade essencial de identificar os candidatos pretos e pardos que assim se autodeclararam para acesso às vagas reservadas da lei 12.711/2012, o procedimento de heteroidentificação adotado pela UFRJ possui importância ao promover debate e esclarecimentos acerca da mencionada política pública, bem como ao desestimular que pessoas brancas se autodeclarem pretas ou pardas para acessar o ensino público superior.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, conclui-se que a existência de ações afirmativas raciais apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro não somente pela existência da lei 12.711/2012, mas, especialmente, pela noção de igualdade material prevista na Constituição Federal de 1988.

Isto porque, em que pese a atual existência de políticas públicas de promoção de direitos da população negra, o abstencionismo estatal pós-abolicionismo terminou por reproduzir o sistema excludente de pretos e pardos durante décadas, e cujas mudanças remontam a um passado recente.

Nesse sentido, a falsa ideia de democracia racial colaborou para a permanência do privilégio branco presente nas estruturas sociais, ao atribuir ao negro a existência de problemas a ele relacionados e, conseqüentemente, recusar políticas auxiliaadoras. O que refletiu, por sua vez, na reduzida participação da população negra em determinadas instituições, entre as quais as universidades federais.

Logo, na medida em que se fundamenta, com base no passado, pela necessária reparação histórica, as cotas raciais também se legitimam pela continuidade da sub-representatividade de pretos e pardos em âmbito educacional, conforme demonstrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Sob distinta perspectiva, demais dados expostos neste trabalho, ao evidenciarem o aumento de pretos e pardos no ensino superior público, demonstram a importância e efetividade da ação afirmativa prevista na lei 12.711/2012, cuja revisão se dará no presente ano, após 10 (dez) anos de sua publicação.

Outrossim, justamente no contexto da efetividade da política é que se insere a discussão sobre o reconhecimento dos beneficiários, emergindo-se um amplo debate acerca do melhor critério para identificação do indivíduo como integrante da população negra, envolvendo aspectos que transcendem o debate jurídico.

Nesse contexto, em um primeiro momento, o reconhecimento da heteroidentificação como método de controle de fraudes passa pela análise do Supremo Tribunal Federal e, em um segundo momento, sua aplicação passa pela comunidade acadêmica e todo um debate social.

A ausência de uma expressa previsão legal somada às divergências sobre o assunto retardou a implementação da heteroidentificação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em um contexto mais amplo, inclusive, nota-se que o mesmo cenário se repetiu em outras faculdades federais do Estado.

A atuação da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro, no contexto do Inquérito Civil antes abordado, bem como do movimento negro, foi de extrema relevância para a consolidação do controle de fraudes que vinham ocorrendo nas cotas raciais.

A importância é ainda mais evidente se considerada a inércia do Ministério da Educação em se manifestar sobre o assunto e normatizar uma atuação a ser seguida pelas universidades brasileiras, o que não exclui, em contrapartida, a morosidade destas.

No que tange ao contexto específico deste trabalho, qual seja a Universidade Federal do Rio de Janeiro, restou marcante a demora no atendimento da Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal, somente ocorrendo a adoção da heteroidentificação prévia mais de 2 (dois) anos após a orientação expedida. Dessa forma, tal problemática restou reconhecida pelos próprios membros da instituição com atuação relacionada ao referido procedimento.

Por outro lado, a participação destes também refletiu a atual existência de um mecanismo efetivo de controle das fraudes que está em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial os princípios da razoabilidade e dignidade da pessoa humana.

Primeiro, porque há razão entre a adoção da heteroidentificação e o manifesto ingresso de candidatos que não faziam jus às vagas reservadas a pretos e pardos, colocando em risco a eficácia da política estabelecida pela lei 12.711/2012. E, ademais, por verificar-se um procedimento em que não há constrangimento do candidato ou questionamentos à sua autodeclaração, inclusive com a vedação da deliberação em frente a este. Para além disso,

existe a possibilidade de recurso e avaliação por banca completamente distinta, oportunizando-se o exercício do contraditório.

Não obstante os possíveis questionamentos sobre entendimentos da comissão de heteroidentificação, em especial daqueles candidatos que dão margem à dúvida e por vezes contestam o resultado em sede judicial, tem-se a oportunidade da autodeclaração enquanto processo de identificação racial, sem significar uma presunção absoluta de veracidade.

A participação de outros membros da comunidade no processo de identificação racial, a partir da avaliação fenotípica, está relacionada ao tipo de preconceito racial existente no Brasil, em que as características físicas percebidas por terceiros são motivos de discriminação e exclusão. Ou seja, se a discriminação parte da sociedade, os favorecidos pelas políticas de ação afirmativa devem ser as potenciais vítimas reconhecidas pelo corpo social.

Com isso, entende-se essencial o fortalecimento do procedimento administrativo de aferição que coexista com a autodeclaração, somente para fins de fruição das vagas reservadas pela lei 12.711/2012 e de semelhantes ações afirmativas, a fim de garantir o benefício aos reais destinatários, sem importar em violação de direitos dos candidatos, entre os quais a autoidentificação.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**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. Brasília, DF: Casa Civil, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 20 ago. 2021;

Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186.** Rel. Ricardo Lewandowski, Brasília, 26 abr. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 20 ago. 2021;

OLIVEN, Arabela Campos. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil.** Educação. Porto Alegre/RS, v. 30, n1 (61), p. 29-51, jan./abr. 2007;

BRAGA, Alexandre Francisco. **As Bancas de Heteroidentificação Racial: Apontamentos a partir da experiência da UFMG.** EM FAVOR DE IGUALDADE RACIAL, Rio Branco – Acre, v.4, n.2, p.03-17, maio/ago. 2021. Disponível em <https://revistas.ufac.br/index.php/RFIR/article/view/4107/2792>. Acesso em set. 2021.

BASTOS, Maria Helena Camara. **A Educação dos Escravos e Libertos no Brasil: Vestígios esparsos do domínio do ler, escrever e contar (séculos XVI a XIX).** Cadernos da História da Educação. v.15, n.2, p.743-768 N.2 Disponível em: [http://sfbct.unimc.it/it/documentihome/materialinews/dispensa4\\_bastos](http://sfbct.unimc.it/it/documentihome/materialinews/dispensa4_bastos). Acesso em: 23 set. 2021;

BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. **Discutindo a escolarização da população negra em São Paulo, entre o final do século XIX e início do XX.** In: ROMÃO, Jeruse. História da educação do negro e outras histórias. Brasília: ME, 2005. Disponível em: [http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib\\_volume6\\_historia\\_da\\_educacao\\_do\\_negro\\_e\\_outras\\_historias.pdf](http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib_volume6_historia_da_educacao_do_negro_e_outras_historias.pdf). Acessado em 24 de setembro de 2021;

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3ª. ed. São Paulo: Ática, 1978, pp. 255-256;

NITAHARA, Akemi. **Pela primeira vez, negros são maioria no ensino superior público**. Agência Brasil, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/pela-primeira-vez-negros-sao-maioria-no-ensino-superior-publico>. Acesso em: 25 setembro. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>). Acesso em set. 2021;

LEÃO, Ana Letícia. **Negros em cursos como Medicina e Direito sentem-se ainda mais minoria**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/negros-em-cursos-como-medicina-direito-sentem-se-ainda-mais-minoria-24089787>. Acesso em set. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “Igualdade racial”. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 14, 2007**, p. 216;

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018;

GOMES, Joaquim Barbosa. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro**. In: Revista de informação legislativa, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001;

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 91;

**Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html)>. Acesso em: 28 set. 2021.

**Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022.** Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>. Acesso em: 04 mar. 2022.

**Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Casa Civil, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm)> . Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.

CORBO, Wallace. **Discriminação indireta: conceito, fundamentos e uma proposta de enfrentamento à luz da constituição de 1988.** 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 1. p. 19/20;

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Princípios do Direito Civil Contemporâneo.** Renovar, 2006. p. 19;

SANTOS, Sales Augusto dos. **“Comissões de Heteroidentificação ÉtnicoRacial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública?”.** O Social em Questão - Ano XXIV - nº 50 - Mai a Ago/2021. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52256/52256.PDF>. Acesso agosto 2021;

Moreno, Ana Carolina. **Taxa de negros no ensino superior avança, mas ainda é metade da taxa dos brancos.** Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/06/taxa-de-jovens-negros-no-ensino-superior-avanca-mas-ainda-e-metade-da-taxa-dos-brancos.ghtml>.

Acesso: set. 2021.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE.** Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 996). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0996.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf). Acesso em: out. 2021.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **Ações Afirmativas e Estado Democrático Social de Direito.** São Paulo: LTR, 2009. p. 175/176;

DIAS, Gleidson Renato Martins; JUNIOR, Paulo Roberto Faber Tavares - organizadores. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

SANTOS, Adilson Pereira dos; ESTEVAM, Vanessa da Silva. **As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva.** In: Anais Eletrônicos... X Congresso Brasileiro de Pesquisadores Negros. (Re)Existência Intelectual Negra e Ancestral. Uberlândia/Minas Gerais: ABPN, 2018. Disponível em: [https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288\\_ARQUIVO\\_TrabalhoversaoAdilson.pdf](https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538350288_ARQUIVO_TrabalhoversaoAdilson.pdf). Acesso: 05 out. 2021.

**Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Casa Civil, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm). Acesso em: ago. 2021.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41.** Rel. Luís Roberto Barroso, Brasília, DF, 8 jun. 2017. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&ext=.pdf>. Acesso em: ago. 2021.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas. **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. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria\\_18.pdf](http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf). Acesso em: ago. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas**. Salvador: Editora JusPodium, 2017, p. 76-81 *apud* (STF, 2012);

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2013**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>. Acesso em: out. 2021.

SANTOS, Natalia Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. São Paulo, 2015. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13699/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Nat%C3%A1lia%20Neris.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13699/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Nat%C3%A1lia%20Neris.pdf). Acesso em: jan. 2022.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-77042007000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042007000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: jan. 2022.

hooks, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – **INQUÉRITO CIVIL nº 1.30.001.003068/2013-79**.